



Tribunal canadien du  
commerce extérieur

Canadian International  
Trade Tribunal

TRIBUNAL CANADIEN  
DU COMMERCE  
EXTÉRIEUR

# Dumping et subventionnement

---

## ORDONNANCES ET MOTIFS

Réexamen relatif à l'expiration  
n° RR-2009-003

Sucre raffiné

*Ordonnances rendues  
le lundi 1<sup>er</sup> novembre 2010*

*Motifs rendus  
le lundi 15 novembre 2010*

**TABLE DES MATIÈRES**

ORDONNANCES .....	i
EXPOSÉ DES MOTIFS .....	1
CONTEXTE.....	1
PRODUIT.....	3
Définition et description du produit.....	3
Procédé de production .....	3
Commercialisation et distribution.....	4
PRODUCTEURS NATIONAUX.....	5
Lantic .....	5
Redpath.....	5
Sucor Limited.....	5
IMPORTATEURS ET EXPORTATEURS .....	5
ASR .....	6
SOMMAIRE DES CONCLUSIONS ET DES ORDONNANCES ANTÉRIEURES .....	6
Enquête n° NQ-95-002 .....	6
Enquête d'intérêt public n° PB-95-002 .....	7
Réexamen n° RR-99-006 .....	7
Réexamen relatif à l'expiration n° RR-2004-007 .....	8
QUESTIONS PRÉLIMINAIRES .....	8
ANALYSE .....	11
Marchandises similaires .....	12
Branche de production nationale .....	12
Effets cumulatifs .....	13
Probabilité de dommage.....	15
Conditions du marché à l'échelle internationale.....	15
Probabilité de dommage causé par les États-Unis.....	17
Probabilité de dommage causé par l'Union européenne.....	37
CONCLUSION.....	48
ANNEXE .....	49

EU ÉGARD À un réexamen relatif à l'expiration, aux termes du paragraphe 76.03(3) de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*, des ordonnances rendues par le Tribunal canadien du commerce extérieur le 2 novembre 2005, dans le cadre du réexamen relatif à l'expiration n° RR-2004-007, prorogeant, avec modification, ses ordonnances rendues le 3 novembre 2000, dans le cadre du réexamen n° RR-99-006, prorogeant, avec modification, ses conclusions rendues le 6 novembre 1995, dans le cadre de l'enquête n° NQ-95-002, concernant :

**LE DUMPING 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 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 DE L'UNION EUROPÉENNE**

**ORDONNANCES**

Le 17 février 2010, le Tribunal canadien du commerce extérieur donnait avis qu'il procéderait, conformément au paragraphe 76.03(3) de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*, au réexamen relatif à l'expiration des ordonnances susmentionnées.

Conformément à l'alinéa 76.03(12)b) et au paragraphe 76.04(1) de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*, le Tribunal canadien du commerce extérieur proroge par la présente son ordonnance concernant le dumping du sucre raffiné originaire ou exporté des États-Unis d'Amérique.

Aux termes de l'alinéa 76.03(12)a) de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*, le Tribunal canadien du commerce extérieur annule par la présente son ordonnance concernant le dumping du sucre raffiné originaire ou exporté du Danemark, de la République fédérale d'Allemagne, des Pays-Bas et du Royaume-Uni, et le subventionnement du sucre raffiné originaire ou exporté de l'Union européenne.

Pasquale Michaele Saroli  
Pasquale Michaele Saroli  
Membre

Jason W. Downey  
Jason W. Downey  
Membre

Dominique Laporte  
Dominique Laporte  
Secrétaire

L'exposé des motifs sera publié sous peu.

Lieu de l'audience :	Ottawa (Ontario)
Dates de l'audience :	Du 7 au 10 septembre 2010
Membres du Tribunal :	Pasquale Michaelae Saroli, membre Jason W. Downey, membre
Directeur de la recherche :	Audrey Chapman
Agents principaux de la recherche :	Shawn Jeffrey Nadine Apollon-Cabana
Agents à la recherche statistique :	Marie-Josée Monette Stéphane Racette
Économiste principal :	Simon Glance
Conseiller juridique du Tribunal :	Alain Xatruch
Gestionnaire, Bureau du greffe :	Michel Parent
Agent du greffe :	Véronique Frappier

**PARTICIPANTS :****Producteurs nationaux**

Institut canadien du sucre

Alberta Sugar Beet Growers Association

**Conseillers/représentants**Greg Tereposky  
Gerry H. Stobo  
Jack Hugues  
P. John Landry  
J. Christopher ThomasRichard G. Dearden  
Wendy J. Wagner  
Ryan Kennedy**Importateurs/exportateurs/autres**

Fabricants de produits alimentaires du Canada

United States Beet Sugar Association

Délégation de l'Union européenne au Canada

**Conseillers/représentants**Peter Clark  
Renée Clark  
Billy Joe Siekierski

Dale E. McNeil

Matthias Brinkmann

**TÉMOINS :**

Sandra L. Marsden  
Présidente  
Institut canadien du sucre

Bob Copeland  
Directeur général, Lantic Blending  
Lantic Inc.

Dan Lafrance  
Premier vice-président, Finances et  
approvisionnement, chef des services financiers et  
secrétaire  
Lantic Inc.

Jonathan Bamberger  
Président  
Sucre Redpath Ltée

Peter Toppazzini  
Directeur commercial  
Sucre Redpath Ltée

G. Nabi Chaudhary  
Analyste économique principal — Unité  
économique des cultures  
Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation de  
l'Alberta

Wayne Roberts  
Directeur associé, Cultures énergétiques et  
biocarburants  
Kraft Foods

Martin Todd  
Directeur général  
LMC International

Edward Makin  
Président et chef de la direction  
Lantic Inc.

Mario Cedrone  
Vice-président  
Sweet Source Sugar

David McLaren  
Directeur des finances  
Sucre Redpath Ltée

Rob Boras  
Président  
Alberta Sugar Beet Growers

Kevin Combs  
Associé — Spécialiste des édulcorants  
McKeany-Flavell

Veillez adresser toutes les communications au :

Secrétaire  
Tribunal canadien du commerce extérieur  
Standard Life Centre  
333, avenue Laurier Ouest  
15<sup>e</sup> étage  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0G7

Téléphone : 613-993-3595  
Télécopieur : 613-990-2439  
Courriel : [secretaire@tcce-citt.gc.ca](mailto:secretaire@tcce-citt.gc.ca)

## EXPOSÉ DES MOTIFS

### CONTEXTE

1. Il s'agit d'un réexamen relatif à l'expiration, aux termes du paragraphe 76.03(3) de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*<sup>1</sup>, des ordonnances rendues par le Tribunal canadien du commerce extérieur (le Tribunal) le 2 novembre 2005, dans le cadre du réexamen relatif à l'expiration n° RR-2004-007, prorogeant, avec modification, ses ordonnances rendues le 3 novembre 2000, dans le cadre du réexamen n° RR-99-006, prorogeant, avec modification, ses conclusions rendues le 6 novembre 1995, dans le cadre de l'enquête n° NQ-95-002, concernant le dumping 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 (Allemagne), des Pays-Bas et du Royaume-Uni, et le subventionnement 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 de l'Union européenne (les marchandises en question).
2. Le 17 février 2010, le Tribunal ouvrait un réexamen relatif à l'expiration afin de déterminer si, aux termes du paragraphe 76.03(10) de la *LMSI*, l'expiration des ordonnances causerait vraisemblablement un dommage ou un retard, et faisait parvenir un avis du réexamen relatif à l'expiration aux parties intéressées connues<sup>2</sup>.
3. Le Tribunal faisait également parvenir une lettre aux producteurs canadiens, aux importateurs, aux producteurs étrangers et aux exportateurs dans laquelle il leur demandait de répondre aux questionnaires de réexamen relatif à l'expiration.
4. Le Tribunal demandait aux producteurs nationaux, aux importateurs, aux producteurs étrangers et aux exportateurs, si l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) concluait à la probabilité de la poursuite ou de la reprise du dumping ou du subventionnement, de mettre à jour leurs réponses aux questionnaires soumis à l'ASFC pour y inclure les données relatives aux premiers trimestres de 2009 et de 2010; il demandait aussi aux producteurs nationaux de remplir la partie G du questionnaire de réexamen relatif à l'expiration à l'intention des producteurs.
5. Le 18 février 2010, l'ASFC ouvrait une enquête afin de déterminer si l'expiration des ordonnances relatives aux marchandises en question causerait vraisemblablement la poursuite ou la reprise du dumping ou du subventionnement.
6. Le 17 juin 2010, l'ASFC concluait, aux termes de l'alinéa 76.03(7)a) de la *LMSI*, que l'expiration des ordonnances causerait vraisemblablement la poursuite ou la reprise du dumping et du subventionnement des marchandises en question.
7. À la suite de cette décision de l'ASFC, le Tribunal entreprenait, le 18 juin 2010, son réexamen relatif à l'expiration afin de déterminer si l'expiration des ordonnances causerait vraisemblablement un dommage ou un retard à la branche de production nationale. Dans le cadre de ces procédures, le Tribunal a envoyé des questionnaires abrégés aux importateurs de sucre raffiné.

---

1. L.R.C. 1985, c. S-15 [*LMSI*].

2. Gaz. C. 2010.I.286.

8. Du 7 au 10 septembre 2010, le Tribunal tenait à Ottawa (Ontario) une audience comportant des témoignages publics et à huis clos.

9. L'Institut canadien du sucre (ICS) a présenté des éléments de preuve et des arguments à l'appui de la prorogation des ordonnances. L'ICS était représenté par des conseillers juridiques et a fait entendre M<sup>me</sup> Sandra L. Marsden, présidente de l'ICS, comme témoin. Il a aussi fait entendre comme témoins les représentants suivants de Lantic Inc. (Lantic): M. Edward Makin, président-directeur général; M. Bob Copeland, directeur général, Lantic Blending; M. Dan Lafrance, premier vice-président, Finances et approvisionnement, chef des services financiers et secrétaire. L'ICS a aussi fait entendre comme témoins les représentants suivants de Sucre Redpath Ltée (Redpath): M. Jonathan Bamberger, président; M. Peter Toppazzini, directeur commercial; M. David McLaren, directeur des finances.

10. De plus, l'ICS a retenu les services de M. Martin Todd, directeur général de LMC International (LMC), qui a témoigné à l'audience à titre de témoin expert et a déposé un rapport intitulé « *The Outlook for the World, US and EU Sugar markets* » (Perspectives des marchés mondiaux, américain et européen du sucre) daté d'août 2010.

11. L'Alberta Sugar Beet Growers Association (ASBGA) a également présenté des éléments de preuve et des arguments à l'appui d'une prorogation des ordonnances. L'ASBGA était représentée par des conseillers juridiques et a fait entendre les témoins suivants : M. Rob Boras, président, ASBGA; M. G. Nabi Chaudhary, analyste économique principal, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation de l'Alberta.

12. Fabricants de produits alimentaires du Canada (FPAC) et la United States Beet Sugar Association (USBSA) ont présenté des éléments de preuve et des arguments à l'appui de l'annulation des ordonnances<sup>3</sup>. FPAC et l'USBSA étaient représentés par des conseillers juridiques, mais n'ont fait entendre aucun témoin à l'audience.

13. La Délégation de l'Union européenne au Canada (Délégation de l'UE) a présenté des éléments de preuve et des arguments à l'appui de l'annulation des ordonnances, mais n'était pas représentée par un conseiller juridique et n'a fait entendre aucun témoin.

14. Le Tribunal a retenu les services de M. Kevin Combs, associé et spécialiste des édulcorants chez McKeany-Flavell, en tant que témoin expert afin qu'il prépare un rapport et témoigne à l'audience. Le 26 juillet 2010, M. Combs a présenté au Tribunal un rapport intitulé « *World Sugar Outlook, A Market Overview* » (Perspectives mondiales du sucre : un survol du marché).

15. De plus, M. Wayne Roberts, directeur associé, Cultures énergétiques et biocarburants, Kraft Foods, et M. Mario Cedrone, vice-président, Sweet Source Sugar, ont comparu à l'audience à titre de témoins du Tribunal à la suite des assignations à comparaître signifiées par ce dernier.

16. Wilton Industries Canada et Dawn Food Products Canada, Ltd., deux importateurs des marchandises en question, ont présenté des demandes d'exclusion de produits au Tribunal. Le Tribunal n'a toutefois pas accepté ces demandes puisque elles ont été déposées après la date limite du 6 août 2010 stipulée dans l'avis de réexamen relatif à l'expiration.

---

3. L'Ontario Sugarbeet Growers' Association avait initialement déposé un avis de participation auprès du Tribunal, mais elle a informé le Tribunal, le 6 août 2010, qu'elle se retirait du processus de réexamen relatif à l'expiration.

17. Le dossier de l'instance comprend l'ensemble des documents pertinents déposés auprès du Tribunal ou acceptés pour dépôt par celui-ci, y compris les documents suivants : le rapport protégé de réexamen relatif à l'expiration de l'ASFC, l'exposé des motifs, l'index des renseignements contextuels et des documents connexes; les réponses publiques et protégées aux questionnaires de réexamen relatif à l'expiration; les rapports publics et protégés préalables à l'audience préparés par le personnel dans le présent réexamen; les demandes d'information et les réponses à celles-ci; les déclarations des témoins et d'autres pièces; les conclusions et l'avis de réexamen relatif à l'expiration du Tribunal; la transcription de l'audience; la liste des pièces de même que les rapports public et protégé préalables à l'audience préparés par le personnel dans l'enquête n° NQ-95-002, dans le réexamen n° RR-99-006 et dans le réexamen relatif à l'expiration n° RR-2004-007.

18. Seuls les conseillers juridiques qui avaient déposé un acte de déclaration et d'engagement auprès du Tribunal à l'égard des renseignements protégés ont eu accès aux pièces protégées.

19. Le 1<sup>er</sup> octobre 2010, M. André F. Scott qui, à titre de membre président chargé du présent réexamen relatif à l'expiration, avait présidé l'audience et participé aux délibérations postérieures, a été nommé juge à la Cour fédérale. À compter de cette date et conformément au paragraphe 9(3) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*<sup>4</sup>, les deux autres membres ont pu, avec l'autorisation du président intérimaire, achever les travaux en cours et mener l'affaire à terme.

## **PRODUIT**

### **Définition et description du produit**

20. Le produit visé par le présent réexamen relatif à l'expiration est défini comme étant du sucre raffiné tiré de la canne à sucre ou de la betterave sucrière sous forme de granules, de liquide ou de poudre.

21. Le sucre raffiné est vendu sous forme de sucre blanc cristallisé, de sucre liquide et de sucres de spécialité. Le sucre cristallisé est offert dans une gamme de fractions (c.-à-d. moyenne, fine et extra-fine). Le sucre liquide comprend le sucre inverti. Les sucres de spécialité comprennent la cassonade dorée, le sucre brun, le sucre à glacer, le sucre à la démérara et d'autres sucres; ils peuvent être vendus sous forme de granules, de liquide ou de poudre.

22. Le sucre raffiné est offert dans un large éventail de formats d'expédition et d'emballage, notamment des sacs de 2, 4, 10, 20 et 40 kg et, en vrac, dans des wagons, dans des camions ou dans des conteneurs semi-vmrac d'une tonne métrique (sacs à transporter). Le sucre liquide est vendu au wagon, au camion, au baril et au seau.

23. Dans le cadre de l'enquête originale et des réexamens subséquents, le Tribunal a exclu des conclusions et des ordonnances un certain nombre de produits du sucre de spécialité et certains produits génériques du sucre. La liste des produits exclus figure à l'annexe des présents motifs.

### **Procédé de production**

24. Le sucre raffiné tiré de la canne à sucre et le sucre tiré de la betterave sucrière diffèrent quant à leurs procédés de production. Une brève description de ces procédés est présentée plus bas.

---

4. L.R.C. 1985 (4<sup>e</sup> supp.), c. 47.



### Sucre de canne

25. Le procédé de production du sucre de canne comprend habituellement deux étapes : la production du sucre brut (partiellement raffiné) tiré de la canne à sucre et le raffinage du sucre brut jusqu'au degré de pureté requis. Selon sa définition, le sucre de canne brut est conforme à une norme établie de couleur et contient moins de 99.5 p. 100 de saccharose pure.

26. Le procédé de raffinage comprend la séparation du saccharose pur du sucre brut par affinage<sup>5</sup>, clarification et filtration, décoloration, évaporation/cuisson, centrifugation/séchage et conditionnement. Le produit final est le sucre blanc cristallisé. Lors des premières étapes du procédé de raffinage, certaines des substances produisant la couleur et la saveur sont séparées du sucre brut pour produire de la cassonade de spécialité, c'est-à-dire le sucre brun, la cassonade dorée et le sucre à la démerara.

### Sucre de betterave

27. La fabrication du sucre raffiné à partir de la betterave sucrière commence par le découpage des betteraves en fines tranches appelées « cossettes », pour ensuite en extraire le sucre par diffusion en utilisant de l'eau et en purifiant le liquide résultant. Les procédés de cristallisation, de séchage et de conditionnement qui suivent sont semblables à ceux appliqués pour le raffinage du sucre de canne. Le produit final de ces procédés est également du sucre blanc cristallisé.

### Transformation additionnelle

28. Le sucre blanc cristallisé produit par les raffineries de sucre de canne et les usines de transformation de la betterave sucrière est soumis à un traitement ultérieur afin de produire du sucre liquide, du sucre en cubes et du sucre à glacer pour certaines applications.

29. Les sucres liquides comprennent le saccharose liquide et le sucre inversé liquide. Le saccharose liquide est fait de sucre raffiné cristallisé dissout dans de l'eau, ayant une concentration de solides de 66 à 68 p. 100. Le sucre inversé liquide a une concentration de solides qui peut s'élever jusqu'à 77 p. 100.

30. Le sucre en cubes est produit en humectant le sucre cristallisé, qui est ensuite façonné en cubes dans un tambour tournant, séché à l'air chaud et mis dans des boîtes. Le sucre à glacer est fabriqué par pulvérisation du sucre cristallisé et par l'ajout d'au plus 3 p. 100 d'amidon pour empêcher le mottage.

### **Commercialisation et distribution**

31. Les producteurs nationaux vendent le sucre raffiné par l'entremise de leur propre équipe de vente directement à deux groupes principaux de clients : les revendeurs et les utilisateurs industriels. Les revendeurs font généralement affaire avec des épiceries, le secteur de la restauration et les services de distribution de produits de boulangerie. Les clients industriels sont généralement des fabricants qui utilisent le sucre à titre de matière première dans la fabrication de produits contenant du sucre (PCS).

32. En ce qui concerne les distributeurs de sucre raffiné importé, il n'y a aucune différence apparente entre la commercialisation et les canaux de distribution du sucre raffiné produit au Canada et ceux du sucre raffiné importé.

---

5. L'affinage est le procédé qui consiste à enlever la fine couche de mélasse qui recouvre les cristaux de sucre brut en mélangeant ces cristaux à du sucre en sirop, puis en séparant la mélasse et les cristaux de sucre par centrifugation.

## PRODUCTEURS NATIONAUX

33. La composition et la propriété de la branche de production nationale ont changé depuis le dernier réexamen relatif à l'expiration. En 2005, trois raffineurs au Canada exploitaient quatre usines de production. La branche de production nationale comprenait alors Rogers Sugar Ltd. (Rogers), Sucre Lantic Limitée (SLL) et Tate & Lyle Canada Ltd. (Tate & Lyle).

34. À l'heure actuelle, la branche de production nationale comprend les deux principaux producteurs suivants : Lantic et Redpath. Ces deux producteurs nationaux sont les seuls membres de l'ICS.

### Lantic

35. Le 30 juin 2008, SLL et Rogers ont fusionné pour constituer une nouvelle société d'exploitation nommée Lantic, filiale à part entière de Rogers Sugar Income Fund<sup>6</sup>. Rogers Sugar Income Fund est un fonds à capital variable à vocation restreinte qui détient toutes les actions ordinaires de Lantic.

36. Dans l'est du Canada, Lantic exploite une raffinerie de sucre de canne à Montréal (Québec), un centre de distribution à Toronto (Ontario) et des installations de mélange à Scarborough (Ontario). Dans l'ouest du Canada, Lantic exploite une raffinerie de sucre de canne à Vancouver (Colombie-Britannique) et une usine de transformation de la betterave sucrière à Taber (Alberta).

### Redpath

37. En 2005, Redpath, ancienne division de Tate and Lyle North American Sugars Ltd., est devenue Tate & Lyle, filiale à part entière de Tate and Lyle PLC. En 2007, American Sugar Refining, Inc. (ASR) de Yonkers, New York, a acquis les éléments d'actif de Redpath, qui est alors devenue une filiale à part entière d'ASR tout en conservant la dénomination sociale de Redpath Sugars.

38. Redpath exploite une raffinerie de sucre de canne à Toronto. Elle possède aussi des installations de transformation à Niagara Falls (Ontario), qui sont spécialisées dans le mélange et l'emballage sur mesure de PCS pour les marchés des États-Unis, du Canada et du Mexique.

### Sucor Limited

39. En octobre 2008, Sucor Limited (Sucor), petite raffinerie de sucre de canne nationale, a fermé son usine de Saint John (Nouveau-Brunswick) en raison de difficultés financières. Sucor, qui avait été établie par CanSugar Inc. en juillet 2002, produisait du sucre blanc raffiné, du sucre brun et du sucre à glacer pour le marché de détail et le marché industriel<sup>7</sup>. Lantic a acquis les immobilisations de Sucor au début de 2010.

## IMPORTATEURS ET EXPORTATEURS

40. Un questionnaire de réexamen relatif à l'expiration a été envoyé à 39 importateurs, parmi lesquels un seul a répondu à la partie de l'ASFC, un a indiqué qu'il importait du sucre non-assujetti et un autre a indiqué qu'il n'importait pas de sucre raffiné.

---

6. Pièce du fabricant A-17A, onglet 35 au para. 40, dossier administratif, vol. 11A.

7. Pièce du Tribunal RR-2009-003-15.01, dossier administratif, vol. 3 au para. 32.

41. Compte tenu du faible taux de réponse, le Tribunal a envoyé à 27 importateurs un questionnaire abrégé à l'intention des importateurs afin d'obtenir des données visant la période allant de 2007 au premier trimestre de 2010. Dix-neuf réponses ont été reçues. Sur ces 19 répondants, 7 ont fourni des réponses complètes au questionnaire et les 12 autres ont indiqué ne pas avoir importé de sucre raffiné pendant la période visée ou avoir importé des marchandises non visées par le réexamen.

42. Un questionnaire de réexamen relatif à l'expiration a aussi été envoyé à 35 producteurs étrangers/exportateurs potentiels. Le Tribunal a reçu deux réponses partielles, soit une de la part d'ASR, un important producteur de sucre américain, et l'autre de la part de Starbucks Coffee Company.

### **ASR**

43. ASR appartient à la Florida Crystals Corporation et à la Sugar Cane Growers Cooperative of Florida. Elle possède un grand nombre de sociétés associées qui fournissent, produisent ou commercialisent du sucre brut ou raffiné. ASR détient les marques de sucre Domino et C&H. Elle est aussi propriétaire de Redpath.

## **SOMMAIRE DES CONCLUSIONS ET DES ORDONNANCES ANTÉRIEURES**

### **Enquête n° NQ-95-002**

44. Le 6 novembre 1995, le Tribunal concluait que le dumping au Canada de sucre raffiné tiré de la canne à sucre ou de la betterave sucrière sous forme de granules, de liquide ou de poudre, originaire ou exporté des États-Unis, du Danemark, de l'Allemagne, des Pays-Bas et du Royaume-Uni, et le subventionnement de ces mêmes marchandises originaires ou exportées de l'Union européenne, menaçaient de causer un dommage sensible à la branche de production nationale.

45. Au même moment, le Tribunal concluait que le dumping au Canada de sucre raffiné originaire ou exporté de la République de Corée (Corée) n'avait pas causé et ne menaçait pas de causer un dommage sensible à la branche de production nationale.

46. Le Tribunal concluait alors qu'en l'absence de droits antidumping et compensateurs, la pression sur les prix exercée par les importations des sources désignées se poursuivrait et s'intensifierait, ce qui entraînerait une baisse des marges bénéficiaires de la branche de production nationale au moins jusqu'aux niveaux observés à la fin de 1994 et au début de 1995.

47. Le Tribunal était alors d'avis que les raffineurs nationaux perdraient rapidement des ventes importantes au profit des importations faisant l'objet de dumping et de subventionnement. Il s'ensuivrait une baisse de la production, une diminution de la part de marché des raffineurs nationaux ainsi qu'un rendement insuffisant. L'industrie ne pourrait rester viable si ces marges bénéficiaires réduites se maintenaient, et au moins une raffinerie de sucre de canne ainsi que deux usines de transformation de la betterave sucrière seraient menacées.

48. Le Tribunal n'était pas convaincu que le faible volume des importations de sucre raffiné de la Corée, qui représentait moins de 3 p. 100 des importations globales de sucre au Canada, posait une menace de dommage sensible à la branche de production nationale.

**Enquête d'intérêt public n° PB-95-002**

49. Après avoir conclu à l'existence d'une menace de dommage dans le cadre de l'enquête initiale, le Tribunal a invité les parties à présenter des exposés concernant la question de l'intérêt public. Le 8 janvier 1996, le Tribunal ouvrait ainsi une enquête d'intérêt public. Des utilisateurs industriels, l'Association des consommateurs du Canada, le directeur des enquêtes et recherches du Bureau de la politique de concurrence, l'ICS et la Canadian Sugar Beet Producers' Association Inc. figuraient parmi les participants à l'audience sur cette question.

50. Le Tribunal a comparé les avantages de l'imposition de droits aux termes de la *LMSI* pour la branche de production nationale et les producteurs nationaux de betterave sucrière aux désavantages découlant de ces droits pour les utilisateurs industriels, les revendeurs et les consommateurs. À cet égard, puisqu'il avait conclu que l'imposition de droits ne soulevait aucune question importante pour ce dernier groupe, le Tribunal a décidé de ne pas faire rapport au ministre des Finances sur cette question.

**Réexamen n° RR-99-006**

51. Le 3 novembre 2000, le Tribunal prorogait ses ordonnances, avec modification. À cet égard, le Tribunal n'était pas convaincu que des facteurs autres que le prix, tels que les préoccupations liées à la qualité, les conditions de livraison juste à temps, les besoins en matière de service et de soutien et l'existence d'ententes d'approvisionnement à long terme limiteraient la part de marché des importations; il soulignait qu'à l'époque de l'enquête initiale, les importations en question avaient conquis près de 15 p. 100 du marché et qu'en 1999 le marché canadien présentait encore plus d'attraits pour les exportateurs de l'Union européenne et des États-Unis.

52. Au nombre des considérations sous-tendant les ordonnances du Tribunal figurait le fait que l'Union européenne et les États-Unis disposaient d'excédents exportables plus importants et d'un nombre plus limité de marchés de rechange sur lesquels écouler ces excédents. De plus, les marges de raffinage au Canada étaient meilleures en 1999 qu'elles ne l'étaient durant la période visée par l'enquête initiale.

53. Les prix au Canada étant supérieurs aux prix mondiaux, les exportations en provenance de l'Union européenne pouvaient générer des marges bénéficiaires plus élevées sur certains segments du marché canadien que sur d'autres marchés étrangers qui achetaient le sucre raffiné à un prix fondé sur le prix du contrat n° 5 de Londres. Quant à ces segments de marché, les exportations en provenance de l'Union européenne pouvaient entrer sur le marché canadien à des prix beaucoup plus bas que les prix canadiens.

54. Le marché canadien aurait aussi représenté un débouché attrayant et facilement accessible pour la production excédentaire des États-Unis puisque les prix canadiens étaient plus bas que les prix américains, mais beaucoup plus élevés que les prix mondiaux. Les raffineurs américains auraient donc pu écouler leurs quantités excédentaires à des prix couvrant leurs frais variables ainsi qu'une partie de leurs frais fixes.

55. Les éléments de preuve dont disposait alors le Tribunal indiquaient qu'en dépit du recours à des contrats et à des ententes de fourniture à long terme sur le segment industriel du marché, l'établissement de tels prix aurait pu exercer une pression à la baisse et s'étendre rapidement à l'ensemble du marché. À cet égard, les raffineurs nationaux se sentaient forcés de réagir aux prix concurrentiels en raison de l'importance des économies d'échelle dans la production de sucre raffiné et aussi dans le but d'éviter de se retrouver coincés à la fois sur le plan des coûts et au chapitre des prix.

56. Le Tribunal était donc convaincu que des volumes importants d'importations faisant l'objet de dumping ou de subventionnement pénétreraient rapidement le marché canadien si les conclusions étaient annulées, ce qui entraînerait une baisse notable des marges bénéficiaires des raffineurs nationaux.

57. En comparant les diverses estimations de pertes de bénéfices présentées par les parties, le Tribunal soulignait qu'une perte de bénéfices par la branche de raffinage nationale qui correspondrait ne serait-ce qu'à la plus faible des estimations des pertes constituait un dommage sensible.

58. Pour les motifs susmentionnés, le Tribunal est donc venu à la conclusion que le dumping et le subventionnement de la part des pays visés causeraient vraisemblablement un dommage sensible à la branche de production nationale si les conclusions étaient annulées.

### **Réexamen relatif à l'expiration n° RR-2004-007**

59. Le 2 novembre 2005, le Tribunal prorogeait ses ordonnances, encore avec certaines modifications. Les trois producteurs nationaux, Rogers, SLL et Tate & Lyle, produisaient alors la majeure partie du sucre raffiné produit au Canada.

60. Durant la période visée par le réexamen du Tribunal, la demande mondiale n'était pas suffisante pour absorber l'excédent de sucre produit aux États-Unis et en Union européenne. Les coûts élevés des immobilisations et la nécessité de maintenir un niveau de production élevé incitaient les producteurs des États-Unis et de l'Union européenne à produire du sucre excédentaire et à l'exporter à bas prix vers des pays comme le Canada, où les prix nationaux du sucre étaient supérieurs aux prix mondiaux.

61. De plus, les grands producteurs multinationaux de PCS au Canada qui possédaient leur siège social aux États-Unis ou en Union européenne facilitaient l'importation au Canada du sucre raffiné provenant de ces pays.

62. Le Tribunal était alors d'avis que la conjoncture d'offre excédentaire dans l'Union européenne ne se redresserait probablement pas à court terme et que la pression en faveur d'une augmentation des exportations de sucre raffiné en provenance de l'Union européenne se ferait sentir sur le marché canadien.

63. Le Tribunal soulignait que les États-Unis avaient continué d'exporter du sucre raffiné non visé aux grands producteurs de PCS du Canada par le truchement du programme américain de réexportation du sucre raffiné (*Refined Sugar Re-Export Program*). Ce sucre aurait pu répondre à tous les besoins de la branche de production de PCS au Canada. Ces importations des États-Unis exerçaient déjà des pressions à la baisse sur les prix payés par la branche de production de PCS.

64. Le Tribunal était donc d'avis que cela vaudrait pour tout le sucre utilisé par la branche de production de PCS si les ordonnances étaient annulées et il soulignait que même dans un marché serré, le volume de sucre excédentaire des États-Unis représentait de 0,5 à 1,2 fois la taille du marché canadien.

### **QUESTIONS PRÉLIMINAIRES**

65. Au début de l'audience, l'ASBGA a déposé une requête dans laquelle elle demandait au Tribunal de supprimer du dossier les déclarations de témoins de M. James Johnson, président de l'USBSA, de M. Jerry Coleman, vice-président des ventes et de la commercialisation de la Michigan Sugar Company (Michigan Sugar), et de M. Christopher Petersen, qui ont été déposées avec les observations de l'USBSA à l'appui de l'annulation des ordonnances.

66. La requête se fondait sur le fait que le conseiller juridique de l'USBSA avait annoncé que ces témoins ne seraient pas appelés à témoigner à l'audience et que, par conséquent, ils ne pourraient être contre-interrogés. Devant l'éventualité que le Tribunal déciderait de ne pas supprimer les déclarations de témoins du dossier, l'ASBGA a demandé au Tribunal de n'accorder aucun poids à ces déclarations de témoins. L'ICS a appuyé la requête, alors que l'USBSA et FPAC s'y sont opposés.

67. Dans une décision sommaire rendue sur le banc<sup>8</sup>, le Tribunal a rejeté la requête et a décidé qu'il n'accorderait aux déclarations de témoins que l'importance qui convenait dans les circonstances, en tenant compte du fait que ces déclarations ne seraient pas mises à l'épreuve dans le cadre d'un contre-interrogatoire des témoins. Sont présentés ci-dessous les arguments à l'appui et à l'encontre de la requête ainsi que les motifs de la décision du Tribunal.

68. À l'appui de sa requête, l'ASBGA a fait remarquer que ce n'est qu'après que le Tribunal a demandé à l'USBSA, le 25 août 2010, de confirmer ses intentions à l'égard de ses témoins, que le Tribunal et les parties ont été informés que les témoins ne témoigneraient pas à l'audience. L'ASBGA a soutenu que, dans de pareilles circonstances, le Tribunal devrait exercer son pouvoir discrétionnaire pour supprimer ces déclarations de témoins du dossier et qu'ainsi, le message serait envoyé aux parties qu'il ne tolérerait pas le dépôt de déclarations de témoins qui ne peuvent faire l'objet d'un contre-interrogatoire à l'audience. L'ASBGA a soutenu de plus que le Tribunal devrait appliquer le principe de droit énoncé par la Cour fédérale du Canada dans *Bayer AG c. Apotex Inc.*<sup>9</sup>, où elle déclarait « [...] qu'en règle générale les affidavits ne sont radiés que si leur auteur omet de se présenter pour le contre-interrogatoire [...] ». Subsidiairement, en s'appuyant sur la décision du Tribunal dans *Certaines tôles d'acier au carbone laminées à chaud*<sup>10</sup>, l'ASBGA a soutenu que le Tribunal devrait décider qu'il n'accorderait aucune importance aux déclarations de témoins.

69. En appui à la requête de l'ASBGA, l'ICS a soutenu que les déclarations de témoins en question ne constituaient que des opinions qui ne sont pas corroborées par le dossier. À cet égard, elle a plaidé que les déclarations étaient préjudiciables à la position de l'ICS et que, n'ayant pas la possibilité de contre-interroger lesdits témoins, elle n'avait pas de moyen d'y répondre.

70. En opposition à la requête, l'USBSA a soutenu que la décision de la Cour fédérale dans *Bayer* pouvait être distinguée des présentes en raison du fait que le Tribunal pouvait simplement se conformer à sa décision dans *Tôles d'acier au carbone* et accorder aux déclarations de témoins l'importance qu'il considère appropriée. L'USBSA a également soutenu que bien que le contre-interrogatoire puisse être un moyen efficace de vérifier les éléments de preuve, il y a d'autres moyens de contester les déclarations faites par des témoins. À cet égard, elle a fait remarquer que l'ICS et l'ASBGA pouvaient présenter leurs propres témoins ou déposer des éléments de preuve documentaires à l'encontre de ces déclarations.

71. Également en opposition à la requête, FPAC a soutenu que l'article 6 de l'*Accord sur la mise en œuvre de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994*<sup>11</sup> de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) permet aux parties de présenter des renseignements écrits et que le Tribunal a, par le passé, généralement accordé à de tels éléments de preuve le poids qu'ils méritaient. FPAC a soutenu également que le Tribunal ne supprime pas habituellement des documents du dossier et qu'en tant que tribunal qui adopte ses propres règles, le Tribunal peut maintenir sa politique actuelle sans nuire aux intérêts des parties.

---

8. *Transcription de l'audience publique*, vol. 2, 8 septembre 2010, à la p. 231.

9. 1998 CanLII 8327 (C.F.) [*Bayer*].

10. (27 juin 2000), NQ-99-004 (TCCE) [*Tôles d'acier au carbone*].

11. 15 avril 1994, en ligne : Organisation mondiale du commerce <[http://www.wto.org/french/docs\\_f/legal\\_f/final\\_f.htm](http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/final_f.htm)>.

72. Il est bien établi en common law que les tribunaux administratifs sont les maîtres de leurs propres procédures et qu'ils ne sont pas liés par les règles de preuve, pourvu qu'ils suivent les règles de la justice naturelle<sup>12</sup>.

73. L'article 35 de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*<sup>13</sup> illustre ce principe : « Les séances du Tribunal sont conduites de la façon qui lui paraît la plus efficace, la plus équitable et la plus expéditive dans les circonstances. »

74. Par conséquent, bien que le Tribunal reconnaisse la décision de la Cour fédérale dans *Bayer*, il ne s'estime pas lié par la règle générale qui y est énoncée. La pratique normale du Tribunal consiste à admettre les éléments de preuve de façon libérale, mais seulement en vue de donner à chaque élément de preuve le poids qu'il mérite<sup>14</sup>. Le Tribunal ne voit aucune raison de s'écarter de cette pratique en l'espèce.

75. Dans *Tôles d'acier au carbone*, le Tribunal a traité de l'importance du contre-interrogatoire comme moyen de vérifier les éléments de preuve, déclarant ce qui suit :

Le Tribunal a indiqué aux conseillers qu'il accordera aux faits ou aux éléments de preuve non vérifiés, quelle que soit la manière dont ils sont présentés, l'importance qu'il convient.

Le Tribunal est d'avis qu'il devrait y avoir des moyens de vérifier les éléments de preuve et que l'un des moyens les plus efficaces est le contre-interrogatoire. Le Tribunal fait remarquer que le contre-interrogatoire par les parties aide grandement le Tribunal à évaluer les éléments de preuve et à arriver à une décision. [...] Comme il l'a indiqué auparavant, le Tribunal ne peut qu'accorder l'importance qu'il considère indiquée dans les circonstances aux éléments de preuve fournis par une partie qui ne sont pas corroborés par un témoignage de vive voix.

[Note de bas de page omise]

76. Le Tribunal regrette que les témoins de l'USBSA n'aient pas témoigné à l'audience, car leur absence prive les parties de la possibilité de vérifier de manière efficace les éléments de preuve contenus dans leurs déclarations de témoins, ce qui empêche le Tribunal d'évaluer la fiabilité desdites déclarations. Même si le Tribunal a refusé de supprimer les déclarations de témoins du dossier et qu'il a refusé de déclarer qu'il ne leur accorderait aucune importance, il ne peut leur accorder, dans les circonstances, que très peu de poids.

77. Pendant son plaidoyer final, à la fin de l'audience, l'ASBGA a réitéré son opinion selon laquelle aucune importance ne devrait être accordée aux déclarations de témoins. Toutefois, à cette occasion, l'ASBGA a soutenu que le Tribunal devrait plutôt arriver à cette conclusion en tirant des conclusions défavorables du fait que les témoins n'ont pas témoigné à l'audience. À cet égard, elle a renvoyé à la décision de la Cour fédérale dans *Ma c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*<sup>15</sup>, dans laquelle la Cour fédérale a déclaré que des conclusions défavorables pouvaient être tirées du fait qu'une personne ait l'occasion de témoigner, mais ne le fait pas.

---

12. *Canadian National Railways Co. c. Bell Telephone Co. of Canada*, [1939] R.C.S. 308.

13. L.R.C. 1985 (4<sup>e</sup> supp.), c. 47.

14. Voir, par exemple, *Certaines pommes de terre entières* (10 septembre 2010), RR-2009-002 (TCCE) aux para. 59-63; *Certaines pièces d'attache* (6 janvier 2010), RR-2009-001 (TCCE) aux para. 61-63; *Certains produits de tôle d'acier résistant à la corrosion* (27 juillet 2004), RR-2003-003 (TCCE) aux para. 58-60 [*Produits de tôle d'acier résistant à la corrosion*]; *Tôles d'acier au carbone* aux pp. 16-17.

15. 2010 CF 509 (CanLII).

78. Dans le passé, le Tribunal a refusé de tirer des conclusions défavorables en raison du défaut d'une partie de convoquer des témoins. Dans *Produits de tôle d'acier résistant à la corrosion*, le Tribunal a déclaré ce qui suit :

59. [...] Même si la *LMSI* prévoit le droit, pour les parties intéressées, de participer à la procédure de réexamen relatif à l'expiration, elle n'oblige pas ces dernières à convoquer des témoins. La *LMSI* ne prévoit pas non plus d'incidence négative dans les cas où une partie ne convoque pas de témoins.

60. Une telle interprétation est cohérente avec la pratique du Tribunal. Elle est également cohérente avec le paragraphe 6.2 de l'*Accord relatif à la mise en œuvre de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994* de l'Organisation mondiale du commerce (applicable aux réexamens relatifs à l'expiration par renvoi au paragraphe 11.4), qui prévoit que, durant une enquête de dumping, « [a]ucune partie ne sera tenue d'assister à une rencontre, et l'absence d'une partie ne sera pas préjudiciable à sa cause ». Par conséquent, le Tribunal n'a pas tiré d'hypothèse négative du fait que certaines parties étrangères n'ont pas convoqué de témoins. Toutefois, comme il l'a déclaré dans des affaires précédentes, le Tribunal ne peut qu'accorder l'importance qu'il juge indiquée dans les circonstances aux éléments de preuve fournis par une partie et qui ne sont pas corroborés par un témoignage de vive voix.

[Notes de bas de page omises]

79. Le Tribunal n'est pas convaincu qu'il devrait, en l'espèce, s'écarter de cette approche ni que cette approche soit contraire aux principes d'équité établis. Même s'il appert clairement de ce qui précède que le Tribunal ne tire pas habituellement de conclusions défavorables du défaut d'une partie de convoquer des témoins, il n'en demeure pas moins que le Tribunal ne peut, dans de telles circonstances, qu'accorder aux déclarations de témoins non corroborées par un témoignage de vive voix l'importance que celles-ci méritent.

80. De l'avis du Tribunal, lorsqu'il évalue des éléments de preuve non vérifiés qui sont contestés ou à l'égard desquels une preuve contraire et vérifiée a été déposée par les autres parties à l'audience, comme c'est le cas en l'espèce, le résultat inévitable est que très peu ou aucun poids ne sera accordé à de tels éléments de preuve.

81. Bien que le fait d'accorder une importance minimale à une déclaration de témoin puisse différer, d'un point de vue technique, du fait de tirer des conclusions défavorables du fait qu'un témoin ne puisse être contre-interrogé, le Tribunal est d'avis qu'en pratique, le résultat final est essentiellement le même en ce qui a trait à l'évaluation des éléments de preuve en question.

## ANALYSE

82. Le 17 juin 2010, l'ASFC concluait, aux termes de l'alinéa 76.03(7)a) de la *LMSI*, que l'expiration des ordonnances causerait vraisemblablement la poursuite ou la reprise du dumping et du subventionnement des marchandises en question. Par conséquent, le Tribunal doit déterminer, aux termes du paragraphe 76.03(10), si l'expiration des ordonnances causera vraisemblablement un dommage ou un retard, selon le cas, à la branche de production nationale<sup>16</sup>.

---

16. Le paragraphe 2(1) de la *LSMI* définit « dommage » comme « [l]e dommage sensible causé à une branche de production nationale » et « retard » comme « [l]e retard sensible de la *mise en production* d'une branche de production nationale » [nos italiques]. Étant donné qu'il existe présentement une branche de production nationale établie, la question de savoir si l'expiration des ordonnances causera vraisemblablement un retard ne se pose pas dans le présent réexamen relatif à l'expiration.



83. Le Tribunal doit également, aux termes du paragraphe 76.03(12) de la *LMSI*, rendre une ordonnance à l'égard de chacune des ordonnances rendues en 2005, soit pour annuler les ordonnances s'il conclut que leur expiration ne causerait vraisemblablement pas de dommage, soit pour les proroger, avec ou sans modification, s'il conclut que leur expiration causerait vraisemblablement un dommage.

84. Avant de procéder à son analyse concernant la probabilité d'un dommage, le Tribunal déterminera d'abord 1) quelles marchandises produites au pays sont des « marchandises similaires », 2) ce qui constitue la « branche de production nationale » aux fins de son analyse de dommage et 3) si l'analyse doit être effectuée séparément pour chaque pays visé ou cumulativement pour tous les pays.

### **Marchandises similaires**

85. Le paragraphe 2(1) de la *LMSI* définit les « marchandises similaires » comme il suit : « [...] a) marchandises identiques aux marchandises en cause; b) à défaut, marchandises dont l'utilisation et les autres caractéristiques sont très proches de celles des marchandises en cause. »

86. Dans le cadre de l'examen de la question des marchandises similaires, le Tribunal tient habituellement compte de divers facteurs, dont les caractéristiques physiques des marchandises (comme leur composition et leur apparence), leurs caractéristiques de marché (comme la substituabilité, les prix, les canaux de distribution et les utilisations finales) et la question de savoir si elles répondent aux mêmes besoins des clients.

87. Dans son exposé des motifs de l'enquête initiale, le Tribunal a affirmé ce qui suit :

Les avocats, les procureurs et les parties à l'enquête ont affirmé à l'unanimité que le sucre raffiné provenant des pays visés, que ce soit sous forme de granules, de liquide ou de poudre, est fongible avec le sucre produit au Canada. En tant que tel, le sucre raffiné produit par la branche de production nationale et les marchandises en question ont les mêmes utilisations finales, se font la concurrence et, dans de nombreuses applications, peuvent être substitués l'un à l'autre. Par conséquent, le Tribunal est d'avis que le sucre raffiné produit au Canada est similaire aux marchandises en question<sup>17</sup>.

[Note en bas de page omise]

88. Le Tribunal remarque que ces conclusions ont été maintenues dans le cadre du réexamen n° RR-99-006 et du réexamen n° RR-2004-007 et que dans le présent réexamen relatif à l'expiration, il n'a entendu aucun élément de preuve ou argument qui justifierait de s'écarter de celles-ci. Par conséquent, le Tribunal est d'avis que le sucre raffiné produit par les producteurs nationaux constitue des marchandises similaires.

### **Branche de production nationale**

89. Le paragraphe 2(1) de la *LMSI* définit le terme « branche de production nationale » comme suit : « [...] l'ensemble des producteurs nationaux de marchandises similaires ou les producteurs nationaux dont la production totale de marchandises similaires constitue une proportion majeure de la production collective nationale des marchandises similaires. »

---

17. *Sucre raffiné* (6 novembre 1995), NQ-95-002 (TCCE) à la p. 14.

90. Redpath et Lantic comptent, ensemble, pour 100 p. 100 de la production nationale totale connue de marchandises similaires<sup>18</sup> et, par conséquent, constituent la branche de production nationale aux fins du présent réexamen relatif à l'expiration.

### Effets cumulatifs

91. Conformément au paragraphe 76.03(11) de la *LMSI*, le Tribunal est tenu d'évaluer les effets cumulatifs du dumping ou du subventionnement des marchandises de plus d'un pays s'il est convaincu qu'une telle évaluation est indiquée, compte tenu des conditions de concurrence entre les marchandises importées d'un ou de plusieurs de ces pays et les marchandises importées d'un ou de plusieurs autres de ces pays ou les marchandises similaires des producteurs nationaux.

92. Si le Tribunal n'est pas convaincu qu'une telle évaluation est indiquée, il doit évaluer les effets du dumping et du subventionnement pour chaque pays séparément.

93. Lorsqu'il examine les conditions de concurrence entre les marchandises, le Tribunal tient généralement compte des facteurs suivants : la mesure dans laquelle les marchandises de chaque pays visé sont interchangeables avec les marchandises en question des autres pays visés ou avec les marchandises similaires; la présence ou l'absence de ventes d'importations de différents pays visés et des marchandises similaires dans les mêmes marchés géographiques, ou la présence ou l'absence d'offres de vente de telles marchandises; l'existence de circuits de distribution communs ou semblables; les différences dans le moment de l'arrivée des importations provenant d'un pays visé et des importations provenant des autres pays visés, et de la disponibilité des marchandises similaires offertes par la branche de production nationale.

94. Toutefois, le Tribunal a déjà reconnu qu'il peut y avoir d'autres facteurs dont il peut tenir compte et qu'aucun facteur ne peut nécessairement être concluant à lui seul<sup>19</sup>.

95. Dans le contexte d'un réexamen relatif à l'expiration, le Tribunal a également déjà déclaré que l'effet de la poursuite ou de la reprise du dumping doit avoir un caractère prospectif, de sorte que son évaluation des conditions de la concurrence doit être prospective<sup>20</sup>.

96. De plus, comme il a été indiqué dans *Tubes soudés en acier au carbone*, lorsque le Tribunal fait une évaluation prospective des conditions de la concurrence dans le cadre d'un réexamen relatif à l'expiration, « [m]anifestement, tout examen des conditions de concurrence suppose au préalable que la concurrence existera véritablement, c'est-à-dire que les marchandises en provenance de producteurs concurrents seront présentes sur le même marché au même moment »<sup>21</sup>.

97. Par conséquent, pour examiner les conditions de concurrence et déterminer s'il est approprié d'évaluer les effets cumulatifs du dumping et du subventionnement du sucre raffiné provenant des pays visés, le Tribunal doit d'abord être convaincu que les marchandises provenant de l'Union européenne et des États-Unis seraient vraisemblablement présentes sur le marché canadien et qu'elles se livreraient concurrence si les ordonnances étaient annulées.

---

18. *Rapport du personnel* (public), pièce du Tribunal RR-2009-003-05, dossier administratif, vol. 1.1 à la p. 32.

19. Voir, par exemple, *Planchers laminés* (16 juin 2005), NQ-2004-006 (TCCE) au para. 80.

20. Voir *Certains tubes soudés en acier au carbone* (24 juillet 2001), RR-2000-002 (TCCE) à la p. 7.

21. *Certains tubes soudés en acier au carbone* (24 juillet 2001), RR-2000-002 (TCCE) à la p. 8.

98. Dans le cadre du réexamen n° RR-2004-007<sup>22</sup>, le Tribunal a déclaré ce qui suit à l'égard des conditions de concurrence entre les marchandises en question et les marchandises similaires :

56. Selon les éléments de preuve, le sucre raffiné est une denrée et son prix est donc un facteur clé dans la décision d'achat, indépendamment de la source du produit. Le sucre raffiné de toute qualité importé de chacun des pays visés est interchangeable, et les éléments de preuve montrent que le sucre raffiné en provenance des divers pays visés est de même qualité. De plus, le mode de transport et les circuits de distribution sont semblables. Les éléments de preuve n'indiquent pas que ces conditions de concurrence vont vraisemblablement changer sur un horizon de court à moyen terme.

99. Toutefois, la décision rendue par le Tribunal lors de ce réexamen relatif à l'expiration s'appuyait notamment sur la conclusion que le sucre raffiné en provenance de l'Union européenne et des États-Unis serait présent sur le marché canadien et qu'il y serait en concurrence. En fait, quand le Tribunal a examiné le volume probable des marchandises sous-évaluées et subventionnées, il a conclu que le volume de marchandises sous-évaluées et subventionnées provenant de l'Union européenne et des États-Unis serait vraisemblablement important si les ordonnances étaient annulées, ce qui n'est pas le cas dans le présent réexamen relatif à l'expiration.

100. Sur la foi des renseignements contenus au dossier, et comme il sera expliqué davantage ci-dessous, le Tribunal est d'avis que l'expiration de l'ordonnance relative à l'Union européenne n'entraînera vraisemblablement pas la réapparition, sur le marché canadien, du sucre raffiné en provenance de l'Union européenne ni même la réapparition d'une quantité plus que négligeable de ce même sucre, à court ou à moyen terme, et qu'en raison notamment des frais de transport, de l'emballage supplémentaire et des frais de manutention, et des risques généraux liés à l'expédition à distance, le sucre raffiné provenant de l'Union européenne ne livrera pas véritablement concurrence au sucre raffiné provenant des États-Unis ou aux marchandises similaires.

101. En raison de ce qui précède, le Tribunal n'est pas convaincu qu'il est approprié de procéder à une évaluation des effets cumulatifs du dumping et du subventionnement du sucre raffiné en provenance de l'Union européenne et des effets du dumping du sucre raffiné provenant des États-Unis dans le cadre de son analyse de probabilité de dommage. Par conséquent, le Tribunal les évaluera séparément.

102. Cependant, dans son évaluation distincte du sucre raffiné provenant de l'Union européenne, le Tribunal continuera d'évaluer les effets cumulatifs du dumping du sucre raffiné provenant du Danemark, de l'Allemagne, des Pays-Bas et du Royaume-Uni, et les effets du subventionnement du sucre raffiné provenant de l'Union européenne. Considérant que les quatre pays visés font partie de l'Union européenne et que les effets combinés du dumping et du subventionnement sont difficiles, sinon impossible à distinguer lorsqu'on les retrouve ensemble, le Tribunal est convaincu qu'une telle évaluation est appropriée dans le cadre de son analyse de probabilité de dommage<sup>23</sup>.

---

22. *Sucre raffiné* (2 novembre 2005) (TCCE).

23. Le Tribunal fait observer qu'à plusieurs reprises, y compris au moment de l'enquête initiale dans cette affaire et au cours des réexamens subséquents, il a procédé à une évaluation des effets cumulatifs dommageables à la fois des marchandises sous-évaluées et des marchandises subventionnées (« cumul croisé »). Voir, par exemple, *Conteneurs thermoélectriques* (11 décembre 2008), NQ-2008-002 (TCCE) aux para. 69-71; *Tubes soudés en acier au carbone* (20 août 2008), NQ-2008-001 (TCCE) aux para. 50-52; *Sucre raffiné* (2 novembre 2005), RR-2004-007 (TCCE) aux para. 57-58.

## Probabilité de dommage

103. Le paragraphe 37.2(2) du *Règlement* énumère les facteurs dont le Tribunal peut tenir compte lors de l'examen de la probabilité de dommage dans les cas où l'ASFC a déterminé qu'il y aurait vraisemblablement poursuite ou reprise du dumping ou du subventionnement. Les facteurs que le Tribunal considère pertinents dans le présent réexamen relatif à l'expiration sont discutés plus bas.

104. Lors de l'évaluation de la probabilité de dommage, le Tribunal a régulièrement soutenu qu'il doit concentrer son attention sur ce qui va raisonnablement se passer à court ou à moyen terme, en général dans les 18 à 24 mois suivant l'expiration des conclusions ou de l'ordonnance<sup>24</sup>. Considérant l'argument incontesté de l'ICS selon lequel une telle période de 24 mois correspond à la pratique usuelle de la branche de production en ce qui concerne les prévisions de marché et considérant l'argument de LMC selon lequel il est de pratique courante dans la branche de production du sucre d'effectuer des prévisions à court terme sur l'offre, la demande et les prix sur une période de un à trois ans, le Tribunal se concentrera sur la conjoncture qui pourrait raisonnablement exister au cours des 24 prochains mois.

## Conditions du marché à l'échelle internationale

105. Pour se faire une idée des volumes et des prix probables des marchandises en question et de leur incidence sur la branche de production nationale si les ordonnances étaient annulées, le Tribunal examinera d'abord les changements des conditions du marché à l'échelle internationale, comme le prévoit l'alinéa 37.2(2)j) du *Règlement*.

106. Depuis le dernier réexamen relatif à l'expiration, d'importants changements sont survenus dans les conditions du marché à l'échelle internationale en ce qui concerne la consommation, la production, le commerce et les prix du sucre raffiné.

107. La consommation du sucre à l'échelle internationale a augmenté d'environ 5 p. 100 annuellement pendant la période visée par le réexamen, passant d'environ 156,3 millions de tonnes métriques en valeur brute (TMVB)<sup>25</sup> en 2006-2007<sup>26</sup> à 163,8 millions de TMVB en 2009-2010. Cette croissance est attribuable principalement à l'augmentation de la demande et au développement économique des économies émergentes, notamment en Asie. En ce qui concerne les grands pays consommateurs, l'Inde s'est classée en première place en 2009-2010, représentant 15 p. 100 de la consommation mondiale, suivie de l'Union européenne, avec 11 p. 100, de la Chine, avec 10 p. 100, et du Brésil, avec 8 p. 100<sup>27</sup>.

108. Pendant la période visée par le réexamen, la production internationale totale de sucre (sucre brut et sucre raffiné combinés) a diminué de 4 p. 100, passant de 166,2 millions de TMVB en 2006-2007 à 158,8 millions de TMVB en 2009-2010. En 2008-2009, certains facteurs ont nui à la production internationale, notamment les conditions météorologiques particulièrement mauvaises au Brésil et en Inde, ce qui a entraîné des déficits de production à l'échelle mondiale<sup>28</sup>.

---

24. *Isolant préformé en fibre de verre pour tuyaux* (17 novembre 2003), RR-2002-005 (TCCE) à la p. 12; *Préparations alimentaires pour bébés* (28 avril 2003), RR-2002-002 (TCCE) à la p. 8; *Raccords de tuyauterie à souder, de types à pression* (16 octobre 1998), RR-97-008 (TCCE) à la p. 11.

25. La valeur brute est le poids combiné du sucre raffiné et du sucre brut, le sucre raffiné étant converti en poids équivalent de sucre brut (équivalent de sucre brut).

26. L'année commerciale s'étend généralement du 1<sup>er</sup> octobre au 31 septembre.

27. Pièce du Tribunal RR-2009-003-32.21, dossier administratif, vol. 1A aux pp. 170.166, 170.221-170.224.

28. Pièce du fabricant RR-2009-003-A-17 aux para. 54-55, dossier administratif, vol. 11; *Rapport du personnel* (public), pièce du Tribunal RR-2009-003-05, dossier administratif, vol. 1.1 à la p. 70; pièce du Tribunal RR-2009-003-32.21, dossier administratif, vol. 1A à la p. 170.224.

109. Il est prévu que le Brésil, qui est le plus important producteur de sucre au monde, comptera pour plus de 25 p. 100 de la production mondiale de sucre en 2009-2010, suivi de l'Inde (13 p. 100) et de l'Union européenne (11 p. 100). Selon les prévisions, les États-Unis représenteront 4 p. 100 de la production mondiale de sucre<sup>29</sup>. Il est prévu que la production mondiale connaîtra de nouveau un faible excédent en 2010-2011, alors qu'on prévoit qu'elle s'établira à 170,4 millions de TMVB<sup>30</sup>.

110. Bien que les augmentations de production prévues devraient se traduire par une augmentation des stocks à l'échelle mondiale, le rapport mondial stock-utilisation en 2010-2011 est évalué à 33,6 p. 100, soit l'un des plus bas niveaux en 20 ans et bien inférieur à la moyenne de 39,7 p. 100 pour la période de 10 ans terminée en 2009-2010<sup>31</sup>. Nonobstant la prévision d'un faible excédent, un faible ratio stock-utilisation continuera de sous-tendre les facteurs fondamentaux du marché.

111. Pendant la période visée par le réexamen, les exportations mondiales de sucre raffiné ont diminué de plus de 6 p. 100, chutant de 21,3 millions de TMVB en 2006-2007 à 20,0 millions de TMVB en 2009-2010. Les exportations de sucre raffiné sont concentrées dans quelques pays.

112. En 2009-2010, le Brésil était le principal exportateur de sucre raffiné, représentant environ 36 p. 100 des exportations totales, suivi de la Thaïlande avec 15 p. 100 et de l'Union européenne avec 10 p. 100. En 2010-2011, l'Union européenne devrait régresser à la cinquième position à l'échelle mondiale, exportant 0,7 million de TMVB ou 3,7 p. 100 de toutes les exportations de sucre raffiné. En 2010-2011, les exportations mondiales de sucre raffiné devraient augmenter pour s'établir à 18,7 millions de TMVB<sup>32</sup>.

113. L'augmentation de la demande de sucre, combinée à la pénurie de sucre au cours des dernières années, a entraîné une augmentation des prix mondiaux du sucre brut et du sucre raffiné.

114. Considérant qu'il est responsable d'environ 59 p. 100 des exportations mondiales de sucre brut en 2009-2010<sup>33</sup>, le Brésil exerce une influence importante sur les prix mondiaux du sucre. La monnaie brésilienne s'est appréciée considérablement par rapport au dollar américain depuis 2002-2003, ce qui s'est traduit par une augmentation des coûts de production du sucre au Brésil et par une augmentation des prix du sucre brut et du sucre raffiné. Toutefois, les coûts de production du Brésil ne sont pas le seul facteur influant sur les prix du sucre. À cet égard, le prix du sucre brut au Brésil suit de près le prix de l'éthanol, lequel utilise également la canne à sucre comme matière première<sup>34</sup>.

115. Le prix du sucre brut du contrat n° 11<sup>35</sup> a augmenté de 81 p. 100 pendant la période visée par le réexamen, passant de 218 \$US la tonne métrique en 2007 à 395\$ US la tonne métrique en 2009. Le prix du sucre brut du contrat n° 11 a augmenté de 94 p. 100 entre le premier trimestre de 2009 (281 \$US la tonne métrique) et le premier trimestre de 2010 (545 \$US la tonne métrique)<sup>36</sup>.

---

29. Pièce du Tribunal RR-2009-003-32.21, dossier administratif, vol. 1A aux pp. 170.222-170.224.

30. *Ibid.* à la p. 170.221.

31. Selon l'ISO, le plus bas rapport stock-utilisation des 20 dernières années était de 33,5 p. 100 en 2009-2010. Pièce du fabricant RR-2009-003-A-17A, annexe 8 à la p. 80, dossier administratif, vol. 11A; pièce du Tribunal RR-2009-003-32.21, dossier administratif, vol. 1A aux pp. 170.150-170.151.

32. *Rapport du personnel* (public), pièce du Tribunal RR-2009-003-05, dossier administratif, vol. 1.1 à la p. 73; pièce du Tribunal RR-2009-003-32.21, dossier administratif, vol. 1A aux pp. 170.228-170.230.

33. Pièce du Tribunal RR-2009-003-32.21, dossier administratif, vol. 1A aux pp. 170.229-170.230.

34. Pièce du fabricant RR-2009-003-A-16 aux para. 1.11-1.14, dossier administratif, vol. 11.

35. Le prix du sucre brut du contrat n° 11, l'*Intercontinental Exchange Sugar No. 11 contract*, est le contrat standard mondial pour le sucre de canne brut.

36. Pièce du Tribunal RR-2009-003-32.05, dossier administratif, vol. 1A à la p. 156.

116. Pendant la même période, le prix du sucre blanc n° 5<sup>37</sup> a augmenté de 58 p. 100, passant de 309 \$US la tonne métrique en 2007 à 488 \$US la tonne métrique en 2009. Entre le premier trimestre de 2009 et le premier trimestre de 2010, le prix du sucre blanc du contrat n° 5 a augmenté de 77 p. 100, soit de 375 \$US la tonne métrique à 662 \$US la tonne métrique.

117. La faiblesse des stocks de sucre dans plusieurs pays en 2009-2010 a contribué au maintien des prix élevés du sucre raffiné à l'échelle internationale. Cela explique également l'effet tardif de la baisse des prix du sucre brut. Toutefois, puisque les prévisions indiquent une reprise de la production du sucre en 2010-2011, il est prévu que le prix du sucre brut du contrat n° 11 et celui du sucre blanc du contrat n° 5 diminueront au cours des 24 prochains mois<sup>38</sup>.

118. Pour ce qui est de la capacité mondiale de raffinage, le rapport d'expert déposé par l'ICS indique que depuis 2009, il y a une capacité nouvelle ou une capacité prévue de 11,6 millions de tonnes métriques supplémentaires à l'échelle internationale. À ce jour, environ 28 p. 100 de cette capacité supplémentaire de raffinage est fonctionnelle. Environ 68 p. 100 de la portion restante de cette nouvelle capacité de raffinage devrait devenir fonctionnelle d'ici la fin de 2012. La majeure partie de cette capacité nouvelle ou élargie de raffinage se situera dans la région de la mer Rouge et du golfe Persique (38 p. 100), dans la région méditerranéenne (22 p. 100) et dans le sous-continent indien (17 p. 100)<sup>39</sup>.

### **Probabilité de dommage causé par les États-Unis**

119. Le Tribunal examinera maintenant la probabilité de dommage à la branche de production nationale s'il y a reprise ou poursuite du dumping du sucre raffiné en provenance des États-Unis. Il procédera d'abord à un examen du programme relatif au sucre des États-Unis et de la conjoncture du marché américain, puis à un examen des facteurs qu'il doit prendre en compte dans son analyse de la probabilité de dommage.

#### *Programme relatif au sucre des États-Unis*<sup>40</sup>

120. L'offre de sucre aux États-Unis est gérée par le département de l'Agriculture (DAEU), conformément à la *Food, Conservation, and Energy Act of 2008*<sup>41</sup> (le *2008 U.S. Farm Bill* [loi agricole américaine de 2008]).

121. Au début de chaque exercice, le DAEU doit estimer la quantité totale de sucre destinée à la consommation humaine sur le marché intérieur des États-Unis.

122. Le *2008 U.S. Farm Bill* prévoit qu'au moins 85 p. 100 de cette demande doit être attribuée aux producteurs nationaux de sucre. Ce volume est désigné comme le contingent global<sup>42</sup>.

---

37. Le prix du sucre blanc n° 5, le *London International Financial Futures and Options Exchange No. 5 contract*, qui établit les prix au comptant et les cours à terme du sucre blanc, est un prix de port FAB qui est couramment utilisé comme approximation pour le prix mondial du sucre raffiné.

38. Pièce du Tribunal RR-2009-003-31B, dossier administratif, vol. 1 à la p. 316; pièce du Tribunal RR-2009-003-32.06, dossier administratif, vol. 1A à la p. 159.

39. Pièce du fabricant RR-2009-003-A-16, tableau 3.2, dossier administratif, vol. 11.

40. *Ibid.* aux para. 2.1-2.62, dossier administratif, vol. 11; pièce du Tribunal RR-2009-003-31B, dossier administratif, vol. 1 aux pp. 283-284; pièce du Tribunal RR-2009-003-32.18, dossier administratif, vol. 1A aux pp. 170.116-170.119.

41. Pub. L. No. 110-234. Les dates d'application du *2008 U.S. Farm Bill* est de juin 2008 à septembre 2013.

42. Une deuxième condition utilisée pour fixer le contingent global est d'assurer que les prix du sucre aux États-Unis demeurent au-dessus des niveaux de déchéance.

123. Le contingent global est réparti entre les transformateurs de betteraves sucrières (54,35 p. 100) et les broyeurs de cannes à sucre (45,65 p. 100). Les volumes respectifs de sucre de betterave et de sucre de canne sont ensuite attribués à divers raffineurs.

124. Les « contingents de commercialisation flexibles », une modification introduite avec la mise en œuvre du *2008 U.S. Farm Bill*, exige que le DAEU rajuste les contingents au cours de l'année de commercialisation afin d'éviter l'abandon du sucre à la Commodity Credit Corporation (CCC).

125. Notamment, le DAEU est tenu de réévaluer la demande et les contingents chaque trimestre en vue de maintenir les prix du sucre brut et du sucre raffiné au-dessus des niveaux donnant lieu à l'abandon et de conserver des stocks suffisants sur le marché intérieur, à condition que le contingent global ne soit pas inférieure à 85 p. 100 de la quantité estimée de sucre destinée à la consommation humaine nationale.

126. Si un transformateur ne peut commercialiser son contingent, le volume est d'abord offert aux autres transformateurs du même État, puis à ceux d'autres États. Si une part du contingent demeure inutilisée, la CCC peut vendre le sucre de ses stocks, à condition que ces ventes n'aient pas de répercussions importantes sur le prix du sucre<sup>43</sup>. Si ces ventes ne comblent pas la part inutilisée du contingent, le déficit peut être attribué aux importations de sucre de canne brut. Le sucre produit au-delà du contingent global, désigné comme des « stocks bloqués », qui ne peut être exporté doit être entreposé aux frais du raffineur.

127. Outre les contingents de commercialisation, l'offre nationale est gérée par des contingents tarifaires (CT) qui limitent l'accès au marché pour les fournisseurs étrangers, y compris les producteurs canadiens. Avant le début d'un exercice, le secrétaire à l'Agriculture annonce la quantité de sucre pouvant être importée à un taux de droits préférentiel, sous contingent, pendant ledit exercice. La quantité de sucre pouvant être importée à un taux de droits élevé hors contingent (palier II) n'est pour sa part pas limitée.

128. Les volumes des CT sont établis de façon distincte pour les importations de sucre de canne brut et de sucre raffiné, et sont assujettis, aux termes des dispositions de l'OMC, à un engagement d'accès minimal combiné de 1,14 million de tonnes métriques<sup>44</sup>.

129. Conformément au *2008 U.S. Farm Bill*, les CT doivent demeurer au niveau de l'engagement d'accès minimal jusqu'au 1<sup>er</sup> avril de chaque année, sauf si le DAEU déclare qu'il s'agit d'une situation d'urgence. Après cette date, le DAEU peut rajuster le volume des importations sous contingent tarifaire pour combler quelque pénurie de la production nationale.

130. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, le Mexique peut exporter en franchise de droits, aux États-Unis, des volumes illimités de sucre raffiné aux termes de l'*Accord de libre-échange nord-américain*<sup>45</sup>. Il est à noter que le Canada ne bénéficie pas d'un tel régime préférentiel relativement au sucre raffiné. Les importations en provenance du Canada sont assujetties à un contingent tarifaire annuel fixé à 10 300 tonnes métriques.

---

43. La CCC n'a pas retenu de stocks de sucre depuis au moins 2003-2004. Pièce du Tribunal RR-2009-003-32.03, dossier administratif, vol. 1A à la p. 123.

44. Cela inclus 1,14 million de tonnes métriques de sucre de canne brut et au moins 22 000 tonnes métriques de sucre raffiné. Pièce du Tribunal RR-2009-003-32.14, dossier administratif, vol. 1A à la p. 170.74.

45. *Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis d'Amérique et le gouvernement des États-Unis du Mexique*, 17 décembre 1992, R.T.C. 1994, n° 2 (entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1994) [ALÉNA].

131. Dans la gestion de l'offre de sucre, le DAEU tente de maintenir un rapport stock-utilisation de fermeture d'environ 13,5 p. 100<sup>46</sup>.

132. Un résumé des principaux aspects du *Programme relatif au sucre des États-Unis* se trouve ci-dessous.

– Programme de prêts sans recours

133. Le programme de prêts sans recours (*Nonrecourse Loan Program*) autorise les transformateurs de betteraves sucrières et les broyeurs de cannes à sucre à mettre du sucre en gage afin d'obtenir des prêts d'exploitation auprès du DAEU à des taux fixés par la loi<sup>47</sup>. Il est prévu que les taux des prêts pour le sucre de canne brut et le sucre de betterave augmenteront tout au long de la durée de l'application du *2008 U.S. Farm Bill*. Le taux des prêts était de 18,00 ¢US la livre de sucre de canne brut en 2009-2010 et sera haussé de 0,25 ¢US la livre en 2010-2011 et en 2011-2012, pour finalement s'établir à 18,75 ¢US la livre en 2012-2013. Le taux des prêts pour le sucre de betterave raffiné représente 128,5 p. 100 des taux des prêts pour le sucre de canne brut<sup>48</sup>.

134. Ces prêts sont d'une durée maximale de neuf mois et doivent être remboursés intégralement, y compris les intérêts, avant la fin de l'exercice financier en cours. Les prêts sont dits sans recours parce que le transformateur peut, à tout moment, abandonner le sucre mis en gage en guise de paiement en espèces. Si les prix du marché américain descendent au-dessous du taux de prêt, l'abandon devient une option intéressante. Ainsi, un prix plancher réel est établi pour le sucre raffiné.

135. Le secrétaire à l'Agriculture est tenu d'appliquer le *Nonrecourse Loan Program* sans occasionner de frais pour le gouvernement fédéral, en évitant l'abandon de sucre à la CCC en guise de remboursement de prêts.

136. Le sucre qu'un transformateur abandonne à la CCC est imputé à son contingent de commercialisation pour l'année au cours de laquelle le prêt lui a été accordé. Le sucre produit au-delà du contingent d'un transformateur à la fin de l'année de commercialisation ne peut être abandonné. Les éléments suivants sont également comptabilisés dans les contingents : 1) ventes de sucre aux termes du programme de flexibilité pour les matières biologiques destiné aux producteurs de bioénergie (*Feedstock Flexibility Program for Bioenergy Producers*); 2) exportations de sucre en provenance du territoire douanier des États-Unis admissibles à recevoir un crédit aux termes du *Refined Sugar Re-Export Program* ou du programme de réexportation de produits contenant du sucre (*Sugar-Containing Products Re-Export Program*) administré par le *Foreign Agricultural Service* (FAS) du DAEU; 3) ventes de sucre admissibles à un crédit pour la production de polyalcool aux termes du programme sur les polyalcools administré par le FAS; 4) dans le cas d'un complexe intégré de transformation et de raffinage, le mouvement du sucre de canne brut dans le processus de raffinage<sup>49</sup>.

---

46. Le rapport stock-utilisation cible a été réduit d'environ 15 p. 100 en réaction au libre échange du sucre avec le Mexique.

47. Au contraire de la plupart des programmes du genre aux États-Unis, le *Nonrecourse Loan Program* pour le sucre accorde des prêts aux transformateurs et non directement aux producteurs. C'est parce que la canne à sucre et la betterave sucrière, étant volumineuses et périssables, doivent être transformées en sucre avant qu'elles ne puissent être vendues et entreposées. Pour pouvoir obtenir un prêt, les transformateurs doivent consentir à faire des paiements aux producteurs proportionnellement à la valeur du prêt reçu par le transformateur pour la canne à sucre et la betterave sucrière livrées par les producteurs. Le DAEU a l'autorité d'établir les montants de paiement minimaux pour les producteurs.

48. Pièce du Tribunal RR-2009-003-32.14, dossier administratif, vol. 1A à la p. 170.76.

49. Pièce du Tribunal RR-2009-003-32.18, dossier administratif, vol. 1A aux pp. 170.117-170.118.



– *Feedstock Flexibility Program for Bioenergy Producers*

137. Le 2008 U.S. Farm Bill a introduit le *Feedstock Flexibility Program for Bioenergy Producers*, qui vise également à éviter l'abandon de sucre à la CCC en guise de remboursement de prêts. S'il est nécessaire de réduire la production pour éviter les abandons, la quantité de sucre qui a déjà été tirée de la canne à sucre et de la betterave sucrière ne peut être utilisée à d'autres fins commerciales qu'en tant que matières biologiques pour la production de bioénergie<sup>50</sup>. Le DAEU peut ainsi exiger que du sucre destiné à la consommation humaine soit utilisé pour produire de l'éthanol. Le 1<sup>er</sup> septembre de chaque année (un mois avant la fin de l'année commerciale), le secrétaire à l'Agriculture annonce la quantité de sucre (le cas échéant) que la CCC peut acheter pour ensuite le vendre aux producteurs d'éthanol. Celle-ci peut acheter du sucre brut, raffiné ou en cours de fabrication auprès de tout marchand situé aux États-Unis. Le sucre acheté auprès d'un raffineur de sucre de canne ou d'un transformateur de betteraves sucrières est imputé à leur contingent de commercialisation respectif<sup>51</sup>.

138. La politique des États-Unis à l'égard du sucre comprend également trois programmes qui permettent aux producteurs de sucre et de produits contenant du sucre d'exporter aux prix mondiaux. Ces programmes sont les suivants : le *Refined Sugar Re-Export Program*, le *Sugar-Containing Products Re-Export Program* et le programme sur les polyalcools (*Polyhydric Alcohol Program*).

– *Refined Sugar Re-Export Program*

139. Ce programme permet aux raffineurs d'exporter du sucre raffiné et de recevoir un crédit pour l'importation d'un volume équivalent de sucre de canne brut. Les exportations de sucre raffiné doivent être imputées au contingent de commercialisation du raffineur. Les stocks bloqués ne peuvent être exportés dans le cadre de ce programme. Au cours des dix dernières années, le volume moyen de sucre importé aux termes de ce programme a été de 195 000 TMVB<sup>52</sup>.

– *Sugar-Containing Products Re-Export Program*

140. Ce programme permet aux producteurs de sucre raffiné de recevoir un crédit pour le transfert de sucre raffiné à un titulaire de licence en vertu de ce programme. Le volume moyen de sucre importé aux termes de ce programme au cours de la dernière décennie a été de 125 000 TMVB<sup>53</sup>.

– *Polyhydric Alcohol Program*

141. Ce programme fonctionne de façon semblable au *Sugar-Containing Products Re-Export Program*, mais vise l'exportation d'alcool non destiné à la consommation humaine. Les importations de sucre de canne brut aux termes de ce programme ont représenté environ 40 000 TMVB au cours de la dernière décennie<sup>54</sup>.

---

50. Pièce du Tribunal RR-2009-003-15.01, dossier administratif, vol. 3B à la p. 46.

51. Pièce du Tribunal RR-2009-003-32.18, dossier administratif, vol. 1A à la p. 170.118.

52. Ce volume représente approximativement 2,6 p. 100 de la production des États-Unis. Le Mexique a été le plus grand destinataire de réexpédition de sucre, comptant pour plus de 85 p. 100 des réexpéditions de sucre. Pièce du Tribunal RR-2009-003-31B, dossier administratif, vol. 1 à la p. 284; pièce du Tribunal RR-2009-003-32.17, dossier administratif, vol. 1A aux pp. 170.112-170.114.

53. Pièce du Tribunal RR-2009-003-31B, dossier administratif, vol. 1 à la p. 284.

54. *Ibid.*

### Conjoncture du marché américain

142. Le resserrement du marché mondial à l'égard du sucre brut et du sucre raffiné en 2008-2009 et en 2009-2010 s'est également reflété sur le marché américain.

143. La production de sucre aux États-Unis est passée de 7,4 millions de TMVB en 2007-2008 à 6,8 millions de TMVB en 2008-2009, soit une baisse de 7,6 p. 100. En dépit du fait que les importations de sucre en provenance du Mexique ont presque doublé, passant de 630 000 TMVB à 1,2 million de TMVB, le rapport stock-utilisation a chuté de 15,3 p. 100 à 14,3 p. 100 de 2007-2008 à 2008-2009<sup>55</sup>. Cette baisse de la production est principalement attribuable à l'affectation d'une superficie habituellement plantée en betteraves sucrières à des cultures plus profitables, comme celle du maïs-grain<sup>56</sup>.

144. En 2009-2010, les États-Unis, dont les stocks initiaux étaient déjà bas, ont connu une mauvaise récolte de betteraves, la production totale de sucre étant demeurée à environ 7,1 millions de TMVB. Combinées au resserrement de l'offre, les exportations en provenance du Mexique ont chuté de 61 p. 100, à 481 000 TMVB. Par conséquent, les stocks globaux de sucre ont diminué davantage, de sorte que le rapport stock-utilisation a chuté à 13,7 p. 100 en 2009-2010<sup>57</sup>.

145. Le resserrement de l'offre, qui a incité le DAEU à accroître d'environ 37 p. 100<sup>58</sup> les importations sous contingent tarifaire en 2009-2010, a fait en sorte que les prix étaient suffisamment élevés pour permettre l'entrée d'importations à des taux de droits élevés (palier II) sur le marché américain (dans une fourchette de prix allant de 882 \$US à 948 \$US la tonne métrique, FAB à l'usine)<sup>59</sup>.

146. Les plus récentes prévisions du DAEU disponibles pour 2010-2011 estiment que la production nationale totale de sucre tiré de la canne à sucre et de la betterave sucrière augmentera à 7,6 millions de TMVB. En limitant les importations sous contingent tarifaire à un peu plus que les volumes d'engagement de l'OMC et en supposant que les importations en provenance du Mexique seront d'environ 0,5 million de TMVB, le DAEU estime actuellement à 11,6 p. 100 le rapport stock-utilisation<sup>60</sup>. Les prévisions de McKeany-Flavell et de LMC indiquent que le resserrement de l'offre pourrait s'assouplir en 2011-2012, en raison de la croissance potentielle de la production du Mexique et de ses exportations vers les États-Unis, auquel cas le rapport stock-utilisation des États-Unis atteindrait un niveau pouvant aller jusqu'à 15 p. 100.<sup>61</sup>

---

55. Pièce des autres parties RR-2009-003-D-01, onglet 4 à la p. 69, dossier administratif, vol. 13.

56. Pièce du fabricant RR-2009-003-A-16 au para. 2.1, dossier administratif, vol. 11.

57. Pièce des autres parties RR-2009-003-D-01, onglet 4 à la p. 69, dossier administratif, vol. 13.

58. *Ibid.*

59. Pièce du Tribunal RR-2009-003-31B, dossier administratif, vol. 1 à la p. 289. Les taux de droits (palier II) sur le marché américain pour le sucre de canne brut est d'environ 338,70 \$US la tonne métrique ou 15,36 ¢US la livre. Pièce du Tribunal RR-2009-003-32.14, dossier administratif, vol. 1A à la p. 170.75. Les taux de droit actuels varient selon des mesures au polariscope. Voir pièce du Tribunal RR-2009-003-15.01, dossier administratif, vol. 3B à la p. 142. Étant donné le prix moyen du sucre brut du contrat n° 11 d'environ 20,13 ¢US la livre, de janvier à juin 2010 (pièce du Tribunal RR-2009-003-32.05, dossier administratif, vol. 1A à la p. 156), le prix à l'importation minimum était d'environ 35,49 ¢US la livre ou 782 \$US la tonne métrique, avant les frais de transport et les autres frais, une fois rendu aux États-Unis. Les prix du sucre raffiné aux États-Unis avaient atteint environ 49,83 ¢US la livre ou 1 098 \$US la tonne métrique entre janvier et juin 2010 (pièce du Tribunal RR-2009-003-32.04, dossier administratif, vol. 1A à la p. 154).

60. Pièce des autres parties RR-2009-003-D-01, onglet 4 à la p. 69, dossier administratif, vol. 13.

61. Pièce du fabricant RR-2009-003-A-16, tableau 2.3, dossier administratif, vol. 11; pièce du Tribunal RR-2009-003-31B, dossier administratif, vol. 1 aux pp. 289-290.

147. À cet égard, le témoin expert de l'ICS a présenté des chiffres autant réels que prévus concernant l'utilisation des contingents de sucre tiré de la canne à sucre et de la betterave. Ces données sont reproduites en partie dans le tableau ci-dessous. On s'attend à ce que les raffineurs de sucre de canne sous-utilisent leur contingent selon une marge croissante au cours de la période de 2009-2010 à 2011-2012. Cela étant dit, on s'attend à ce que les transformateurs de betteraves sucrières, pour leur part, dépassent leur contingent par une faible marge en 2011-2012.

<b>Pourcentage du contingent global utilisé par les raffineries américaines</b>				
<b>(%)</b>				
	<b>2008-2009</b>	<b>2009-2010</b>	<b>2010-2011(f)</b>	<b>2011-2012(f)</b>
Sucre de betterave	91	89	98	101
Sucre de canne	98	94	81	81

Source : Pièce du fabricant RR-2009-003-A-16, tableau 2.1, dossier administratif, vol. 11.

#### Volumes probables des marchandises sous-évaluées

148. L'ICS soutient que, contrairement aux réexamens précédents, alors qu'il y avait des surplus considérables de sucre raffiné aux États-Unis y compris des stocks bloqués, le marché américain du sucre raffiné connaît une pénurie depuis deux ans. Cependant, l'ICS affirme que son argument ne repose pas sur le fait qu'il y a ou non un surplus de sucre raffiné sur le marché américain. Il soutient que les États-Unis, dont la capacité de raffinage devrait enregistrer une forte croissance au cours des prochaines années, chercheront des possibilités d'exportation du sucre raffiné afin de maximiser la production des usines et d'accumuler des crédits aux termes du programme américain de réexportation pour l'importation hors contingent de sucre de canne brut au prix établi en fonction du prix du sucre brut du contrat n° 11 en vigueur.

149. À cet égard, l'ICS soutient que les États-Unis ont déjà une importante capacité de raffinage excédentaire et qu'une nouvelle usine dont la capacité additionnelle sera de 363 000 tonnes métriques entrera en production au quatrième trimestre de 2011, à Gramercy (Louisiane), aux termes d'une entente de partenariat entre Cargill, Imperial Sugar Company et Louisiana Sugar Growers and Refiners.

150. Cette capacité accrue aura un effet inverse sur le taux d'utilisation de la capacité des raffineurs américains de sucre de canne, pour lequel une baisse est prévue, de 90 p. 100 en 2007 à 70 p. 100 en 2010-2011, puis à 66 p. 100 en 2011-2012. L'ICS soutient que les installations de production de sucre exigent des investissements importants et ne nécessitent qu'une capacité de production supplémentaire minimale pour réduire le coût de production unitaire moyen.

151. À cet égard, l'ICS soutient que, compte tenu de la saturation du marché national, les raffineurs américains dépendent du programme de réexportation et de l'accès à des débouchés extérieurs lucratifs pour accroître les taux d'utilisation de la capacité, afin d'améliorer leurs marges d'exploitation en réduisant le coût de production unitaire moyen.

152. Le problème qu'est la capacité excédentaire de raffinage est aggravé par le *Programme relatif au sucre des États-Unis*, qui limite sérieusement l'offre de sucre de canne brut en raison du mécanisme de contingents tarifaires, privant ainsi les raffineurs américains d'une partie du sucre de canne brut dont ils ont besoin.

153. Pour un raffineur américain, le recours au programme de réexportation du sucre lui permet d'accéder à du sucre de canne brut hors contingent, au prix fondé sur le prix du sucre brut du contrat n° 11, et, de ce fait, d'accroître ses volumes de production et ainsi son taux d'utilisation de la capacité.

154. L'ICS soutient que les possibilités d'exportation des États-Unis sont en fait limitées, sur le plan géographique, au Mexique et au Canada. À cet égard, il affirme qu'il est manifeste que le *Refined Sugar Re-Export Program* serait utilisé pour effectuer des ventes dans la zone IMMEX<sup>62</sup> du Mexique et qu'en l'absence de droits antidumping, ce programme servirait à vendre du sucre raffiné au Canada.

155. L'ICS soutient également que le problème lié à la capacité excédentaire sera aggravé par l'effet de l'ALÉNA, qui prévoit le libre mouvement du sucre raffiné et du sirop de maïs enrichi en fructose (HFCS) entre les États-Unis et le Mexique.

156. Au Mexique, le remplacement par le HFCS du sucre raffiné vendu sur le marché intérieur à prix élevé a entraîné un volume élevé de ventes à l'exportation du sucre raffiné vers les États-Unis. À cet égard, l'ICS a indiqué que la consommation du HFCS au Mexique devrait, selon les prévisions du DAEU et de McKeany-Flavell, atteindre de 1,0 million à 1,4 million de tonnes métriques en 2010-2011, une hausse par rapport à 2008-2009, alors qu'elle s'élevait à 650 000 tonnes métriques.

157. Le sucre remplacé par la pénétration du HFCS sur le marché mexicain tentera de trouver un autre marché, qui serait naturellement les États-Unis. En outre, en l'absence de restrictions quantitatives sur les importations de sucre de canne brut vers le Mexique, la production mexicaine de sucre raffiné exportée aux États-Unis peut être soutenue par le marché mondial, créant ainsi une offre virtuellement illimitée de sucre raffiné.

158. En ce qui concerne la production du sucre de betterave aux États-Unis, l'ICS soutient qu'il est pratique courante pour les betteraviers de cultiver une superficie supplémentaire afin de parer aux irrégularités de culture et aux baisses possibles de rendement agricole. Auparavant, toute production excédentaire de betteraves sucrières (c.-à-d. supérieure à un contingent de commercialisation) aurait été détruite plutôt que transformée en stocks bloqués de sucre raffiné.

159. L'ICS soutient que si l'ordonnance en vigueur relative aux États-Unis était annulée, les grandes coopératives productrices de sucre de betterave, comme l'American Crystal Sugar Company (American Crystal) de la Red River Valley du Dakota du Nord et la Michigan Sugar du Michigan, toutes situées près de la frontière canadienne, n'auraient plus à détruire les betteraves sucrières qu'elles cultivent par précaution. Grâce à un accès illimité au marché canadien, les surplus américains de betteraves sucrières pourraient être transformés en sucre raffiné, le Canada devenant alors un marché extérieur logique pour les stocks bloqués qui en découleraient (c.-à-d. les volumes de sucre raffiné au-delà des contingents de commercialisation).

160. Enfin, l'ICS fait remarquer que la capacité de vendre (d'échanger) des crédits de réexportation aux raffineurs de sucre de canne dont les stocks de sucre de canne sont faibles constituerait une mesure incitative de plus pour les exportations de sucre de betterave.

---

62. IMMEX est une zone franche établie par le gouvernement mexicain en vertu du programme de *maquiladora* afin de stimuler l'emploi.

161. Pour sa part, l'ASBGA soutient que même un faible volume d'importations sous-évaluées pourrait avoir de graves répercussions négatives sur un produit de base comme le sucre raffiné, pour lequel la concurrence est principalement fondée sur le prix. Elle fait remarquer que, selon les prévisions d'août 2010 du DAEU, la production de betteraves sucrières est de 29,4 millions de tonnes métriques pour la campagne agricole de 2010, une hausse de 10 p. 100 par rapport à l'année précédente et de 21 p. 100 par rapport à 2008. L'ASBGA ajoute que la plupart, si ce n'est la totalité, des transformateurs américains de betteraves sucrières utiliseront leur contingent en 2010-2011. Les éléments de preuve présentés par McKeany-Flavell et LMC montrent que les conditions favorables de croissance des betteraves dans les États du centre et du nord-ouest des États-Unis donneront lieu à une récolte exceptionnelle, se traduisant par une production supplémentaire allant de 150 000 à 200 000 tonnes métriques en 2009-2010. Cela a amené les transformateurs américains de betteraves sucrières à commencer leur campagne de transformation quelques semaines plus tôt cette année, de manière à s'adapter à la production supplémentaire.

162. On prévoit qu'à très court terme, les transformateurs de betteraves sucrières pourraient accroître leur capacité de production au moyen des infrastructures existantes simplement en commençant leur campagne agricole quelques semaines plus tôt, comme c'est le cas pour la campagne agricole actuelle. On croit également que, dans une période de 12 à 18 mois, des investissements minimaux en installations d'entreposage soutiendraient des volumes supplémentaires de sucre raffiné. À long terme, il serait nécessaire d'investir des capitaux dans la capacité de transformation afin de soutenir l'expansion continue de la production de sucre raffiné.

163. L'ASBGA soutient qu'au fil du temps et grâce à l'accès au marché canadien, les betteraviers américains pourraient devenir des producteurs, sur une base « d'affectation », de stocks bloqués (c.-à-d. les volumes de sucre raffiné au-delà des contingents de commercialisation) destinés à l'exportation vers le Canada.

164. FPAC soutient qu'il est difficile d'être très confiant à l'égard des chiffres et des prévisions fournis par la branche de production nationale. À cet égard, FPAC renvoie au témoignage de McKeany-Flavell selon lequel le DAEU mène le programme américain relatif au sucre avec prudence, les chiffres relatifs à la production, à la consommation, à l'importation et aux stocks étant régulièrement rajustés et étant le plus exacts à l'approche de la récolte.

165. De nombreux éléments de preuve et témoignages ont été présentés sur la probabilité que les stocks bloqués soient vendus au Canada à des prix établis selon une formule « frais variables majorés » (c.-à-d. à des prix couvrant les frais variables de production et une partie des frais fixes). Cependant, l'USBSA soutient que la probabilité que du sucre de betterave soit exporté au Canada en provenance des États-Unis dans un avenir prévisible dépend de l'existence de stocks bloqués aux États-Unis, en l'absence desquels les transformateurs américains de betteraves sucrières ne pourraient qu'exporter du sucre sous contingent vers le Canada.

166. En ce qui concerne la probabilité que des stocks bloqués soient créés, l'USBSA fait remarquer que le DAEU peut établir le contingent global à un niveau supérieur au minimum de 85 p. 100. Selon les prévisions du témoin expert de l'ICS, il y aurait un surplus de sucre tiré de la betterave de 1 p. 100 par rapport au contingent en 2011-2012, en supposant que le contingent global est de 85 p. 100. L'USBSA soutient qu'au cours des trois dernières années, le DAEU a augmenté le contingent global à un niveau qui a empêché la création de stocks bloqués, et qu'il y a des raisons de croire qu'il procéderait de la même façon au cours des deux prochaines années.

167. L'USBSA fait également remarquer qu'il y a d'autres raisons de croire que la création d'un surplus de sucre de betterave serait peu probable. Selon le témoin de McKeany-Flavell et les éléments de preuve présentés par LMC, un transformateur de betteraves sucrières ayant un excédent de sucre par rapport à son contingent peut s'entendre avec un transformateur en déficit pour combler la part inutilisée de son contingent. L'USBSA a affirmé que pendant les six premiers mois de l'année, ce type d'arrangement est assez commun aux États-Unis. Si le problème n'est pas réglé entre transformateurs, le DAEU, en application du *2008 U.S. Farm Bill*, réattribue d'abord la part inutilisée aux autres transformateurs du même État, puis à ceux des autres États. Les ententes de gré à gré et les contingents du DAEU visent tous les deux à diminuer la possibilité de stocks bloqués dans le secteur du sucre de betterave.

168. En l'absence de stocks bloqués, l'USBSA soutient que les ventes à l'exportation vers le Canada de sucre sous contingent à des prix établis selon une formule « frais variables majorés » seraient peu probables, puisque ce sucre pourrait être vendu à des prix plus intéressants sur le marché du sucre aux États-Unis, où l'offre est réglementée. L'USBSA ajoute qu'un transformateur de betteraves sucrières ne vendrait le sucre de son contingent au Canada que s'il pouvait obtenir l'équivalent du prix du sucre raffiné sur le marché national américain.

169. À l'égard des affirmations de l'ICS selon lesquelles les crédits de réexportation du sucre de betterave seront vendus aux raffineurs de sucre de canne, l'USBSA soutient qu'il est possible que certaines sociétés s'engagent dans ce genre de transactions, mais que le *2008 U.S. Farm Bill* a été modifié pour empêcher cette activité. L'USBSA soutient que le libellé du *2008 U.S. Farm Bill* prévoit maintenant clairement que les contingents de commercialisation s'appliquent aux transformateurs de betteraves sucrières, mais qu'ils ne s'appliquent pas aux exportations de sucre de betterave d'un transformateur de betteraves sucrières, et que de telles exportations ne sont pas admissibles aux crédits de réexportation. L'USBSA soutient qu'il y aura à terme une vérification du programme et que les participants devront se conformer à la loi.

– Analyse du Tribunal

● Sucre de canne

170. Selon le Tribunal, le programme actuel relatif au sucre des États-Unis fausse le comportement commercial habituel des participants sur le marché en soumettant les importations de sucre de canne brut vers les États-Unis à des limites rigides de contingents tarifaires. Bien que les raffineurs américains de sucre de canne aient libre accès au sucre de canne brut en provenance du Mexique, le Tribunal admet que l'application de l'accord de libre-échange du sucre, conclu entre les États-Unis et le Mexique aux termes de l'*ALÉNA*, dans le contexte du programme élargi relatif au sucre des États-Unis, incite les intérêts mexicains à remonter la chaîne de transformation pour exporter du sucre de canne raffiné, un produit à valeur ajoutée, et non du sucre de canne brut. À cet égard, le Tribunal convient que l'annulation de l'ordonnance en vigueur relative aux États-Unis offrirait aux raffineurs américains de sucre de canne une plus grande marge de manœuvre pour se prévaloir du programme de réexportation du sucre pour augmenter leur débit de production en vue de diminuer les coûts moyens de production par la réalisation d'économies d'échelle.

171. Les éléments de preuve montrent que les États-Unis disposent actuellement d'une capacité de raffinage excédentaire du sucre de canne de 1,1 million de tonnes métriques<sup>63</sup>. Une nouvelle installation d'une capacité nette d'environ 363 000 tonnes métriques devrait également entrer en production vers la fin

---

63. Pièce du fabricant RR-2009-003-A-04 au para. 50, dossier administratif, vol. 11.

de 2011, avec l'achèvement d'une nouvelle raffinerie à Gramercy<sup>64</sup>. En outre, la raffinerie de l'Imperial Sugar Company située en Géorgie, qui a été endommagée par une explosion en 2008, a fait chuter la capacité totale des États-Unis d'environ 15 p. 100<sup>65</sup>. Cependant, non seulement les autres raffineurs ont accru leur capacité pour compenser la perte subséquente, mais l'Imperial Sugar Company a depuis lors reconstruit sa raffinerie, qui a atteint sa pleine capacité de production au premier trimestre de 2010<sup>66</sup>.

172. Le Tribunal remarque que la pénurie de sucre de canne brut aux États-Unis empêchera les raffineurs de sucre de canne d'utiliser la totalité de leur contingent de commercialisation. Les inquiétudes soulevées par les prévisions d'une faiblesse continue de l'offre de sucre de canne brut sont encore une fois illustrées par les efforts déployés par Cargill pour s'assurer des stocks nationaux de sucre de canne brut au moyen d'ententes avec des producteurs de cannes à sucre de la Louisiane en vue d'alimenter la nouvelle usine de Gramercy<sup>67</sup>.

173. Le Tribunal retient les exposés non contestés de l'ICS selon lesquels les restrictions concernant les volumes d'importation du sucre de canne brut, en application des contingents tarifaires du palier I, favoriseront la capacité des raffineurs américains d'augmenter leur capacité de production. Bien que le Tribunal comprenne que le DAEU a le pouvoir, dans certaines circonstances, de réattribuer les contingents de commercialisation aux importations lorsqu'ils ne sont pas utilisés, il est d'avis que le DAEU continuera de gérer les importations sous contingent avec prudence, en vue d'estomper les incertitudes associées aux volumes potentiels de sucre raffiné importés en provenance du Mexique.

174. Les parties s'opposant à la prorogation de l'ordonnance relative aux États-Unis soutiennent qu'il est plus probable que les réexportations soient destinées au Mexique, où le prix du sucre raffiné est plus élevé, qu'au Canada. Bien que le prix du sucre raffiné au Mexique soit en effet plus élevé qu'au Canada<sup>68</sup>, les éléments de preuve révèlent que le sucre réexporté en provenance des États-Unis n'est admissible au régime de franchise de droits que s'il est destiné à la zone IMMEX du Mexique<sup>69</sup>. À cet égard, les prix du sucre raffiné dans cette zone sont établis en fonction du prix du sucre brut du contrat n° 11, une méthode fondée sur des formules d'établissement des prix semblable à celle utilisée au Canada<sup>70</sup>.

175. Le Tribunal juge donc raisonnable de supposer qu'il est probable que les raffineurs américains de sucre de canne feront un grand usage du programme de réexportation pour obtenir des crédits de réexportation pour l'importation de sucre de canne brut aux prix mondiaux, de façon à diminuer les coûts moyens de production associés à l'augmentation du taux d'utilisation de la capacité des usines. Par conséquent, le Tribunal est d'avis que l'annulation de l'ordonnance relative aux États-Unis donnerait vraisemblablement lieu à un volume considérable de sucre raffiné exporté vers le Canada.

---

64. Pièce du fabricant RR-2009-003-A-16 au para. 2.67, dossier administratif, vol. 11.

65. Pièce du fabricant RR-2009-003-A-17 au para. 110, dossier administratif, vol. 11; pièce du fabricant RR-2009-003-A-17A, annexe 24 à la p. 317, dossier administratif, vol. 11A.

66. Pièce du fabricant RR-2009-003-A-16 au para. 2.65, dossier administratif, vol. 11; pièce du Tribunal RR-2009-003-15.01, dossier administratif, vol. 3 à la p. 33.

67. *Transcription de l'audience publique*, vol. 1, 7 septembre 2010, aux pp. 196-197.

68. *Transcription de l'audience publique*, vol. 3, 9 septembre 2010, à la p. 290; *Rapport du personnel* (protégé), pièce du Tribunal RR-2009-003-06, dossier administratif, vol. 2.1 à la p. 55; pièce du Tribunal RR-2009-003-32.19, dossier administratif, vol. 1A à la p. 170.121.

69. *Transcription de l'audience publique*, vol. 1, 7 septembre 2010, aux pp. 69, 199, 208-209; *Transcription de l'audience publique*, vol. 2, 8 septembre 2010, à la p. 251.

70. *Transcription de l'audience publique*, vol. 1, 7 septembre 2010, à la p. 199.

- Sucre de betterave

176. Comme il a été mentionné plus haut, la production de sucre de betterave aux États-Unis revient à ses niveaux historiques, après deux ans de mauvaises récoltes. Près de 70 p. 100 de l'augmentation prévue de la production en 2010-2011, mesurée en équivalent de sucre brut, sera représentée par la production de sucre de betterave<sup>71</sup>. À cet égard, le Tribunal a entendu des éléments de preuve convaincants selon lesquels les transformateurs de betteraves sucrières plantent généralement, par précaution, des acres supplémentaires de betteraves sucrières pour s'assurer d'être en mesure d'utiliser leur contingent même si de mauvaises conditions météorologiques nuisent à leur production.

177. Le témoin expert de l'ICS a déclaré que les moyens d'éliminer la production excédentaire sont limités, en énumérant ceux qui suivent : 1) labourer pour enterrer la récolte excédentaire (la détruire); 2) tenter d'obtenir une part de contingent de sucre de betterave supplémentaire; 3) entreposer l'excédent de sucre de betterave en tant que stocks bloqués; 4) exporter la production excédentaire de sucre de betterave.

178. Le Tribunal a entendu des éléments de preuve selon lesquels les producteurs de betteraves sucrières détruisent régulièrement la portion de la superficie plantée par précaution<sup>72</sup>. Le témoin expert du Tribunal a indiqué qu'advenant la décision des producteurs américains de betteraves sucrières de ne pas détruire la production excédentaire récoltée en 2009-2010, on pourrait compter de 150 000 à 200 000 tonnes métriques supplémentaires, au delà des 5,0 millions de tonnes métriques actuellement prévues pour la production de sucre de betterave<sup>73</sup>.

179. Le Tribunal est d'avis qu'en ayant accès au marché canadien, les producteurs américains de betteraves sucrières auraient moins besoin de détruire la portion excédentaire de leurs récoltes. À cet égard, le Tribunal est d'accord avec LMC et McKeany-Flavell, qui soutiennent que l'annulation de l'ordonnance relative aux États-Unis inciterait les producteurs américains à écouler leur excédent de sucre de betterave sur le marché canadien<sup>74</sup>.

180. Le Tribunal comprend que, certaines années, les prix relatifs des récoltes pourraient faire en sorte que des superficies de culture de betteraves sucrières soient affectées à des cultures plus profitables, ce qui mènerait à des contingents sous-utilisés, comme cela s'est produit en 2008-2009. Cependant, le Tribunal convient qu'il ne s'agit pas d'un événement courant<sup>75</sup> et que, dans une conjoncture plus habituelle, la superficie réservée à titre préventif aux betteraves sucrières représente un volume considérable de sucre raffiné. Le Tribunal est d'avis que le Canada, en raison de sa proximité et des exigences semblables en matière de demande des consommateurs, deviendrait la destination logique de la production excédentaire si l'ordonnance en vigueur relative aux États-Unis était annulée.

---

71. Pièce des autres parties RR-2009-003-D-01, onglet 4 à la p. 69, dossier administratif, vol. 13.

72. *Transcription de l'audience publique*, vol. 2, 8 septembre 2010, aux pp. 145-146; pièce du fabricant RR-2009-003-A-16 au para. 2.19, dossier administratif, vol. 11; pièce du fabricant RR-2009-003-A-17B, dossier administratif, vol. 11A à la p. 2.

73. *Transcription de l'audience publique*, vol. 3, 9 septembre 2010, aux pp. 287-288.

74. Pièce du fabricant RR-2009-003-A-16 au para. 2.19, dossier administratif, vol. 11; pièce du Tribunal RR-2009-003-31B, dossier administratif, vol. 1 à la p. 286.

75. *Transcription de l'audience publique*, vol. 1, 7 septembre 2010, aux pp. 160-161; *Transcription de l'audience publique*, vol. 2, 8 septembre 2010, aux pp. 278-279.



181. Le Tribunal comprend que la transformation accrue de betteraves sucrières pourrait, à court terme, être réalisée assez facilement en prolongeant tout simplement les campagnes de transformation<sup>76</sup>. D'ailleurs, le témoin expert de l'ICS affirme que certains transformateurs de betteraves sucrières, comme American Crystal et Michigan Sugar, sont bien positionnés à court terme pour dépasser leur contingent de commercialisation<sup>77</sup>.

182. Le Tribunal convient également que l'entreposage du sucre excédentaire n'est pas une option intéressante. Comme les coûts d'entreposage sont élevés et que la qualité du sucre a tendance à se dégrader au fil du temps<sup>78</sup>, les transformateurs sont en général plus enclins à exporter leur excédent de sucre qu'à l'entreposer.

183. Comme il est mentionné plus haut, le programme des États-Unis relatif au sucre comprend certains mécanismes de redistribution des contingents de commercialisation. Ceux-ci comprennent des transferts, de transformateurs incapables d'atteindre leurs contingents de commercialisation vers ceux dont la production est excédentaire, ou l'augmentation par le DAEU du contingent global, au moyen de réévaluations trimestrielles. Le Tribunal comprend que, par l'entremise de ces mécanismes, le *Programme relatif au sucre des États-Unis* vise à atténuer le risque d'abandons au CCC et à assurer que le programme n'entraîne pas de coûts pour le contribuable. Cependant, de l'avis du Tribunal, la pratique d'augmentation du contingent au cours de la campagne agricole selon les besoins représente un encouragement supplémentaire à planter plus d'acres de betteraves sucrières. Dans tous les cas, quelles que soient les contingents réels, le Tribunal est d'avis que les producteurs de betteraves sucrières continueront de planter des acres supplémentaires, par précaution, afin de s'assurer que leurs lucratifs contingents sont atteints.

184. À l'égard de l'argument selon lequel la production de sucre raffiné qui dépasse les contingents serait exportée vers les marchés les plus lucratifs, les éléments de preuve dont dispose le Tribunal indiquent que les transformateurs de betteraves sucrières aux États-Unis font face à certains désavantages lorsqu'ils exportent du sucre raffiné à l'extérieur de l'Amérique du Nord, notamment parce que les transformateurs américains de betteraves sucrières sont surtout situés à l'intérieur des terres, les coûts supplémentaires de transport terrestre engagés pour atteindre les ports d'expédition représentent un inconvénient important sur le plan des coûts<sup>79</sup>. De plus, comme le marché mondial transige normalement en sacs de sucre raffiné de 50 kg alors que la norme aux États-Unis comme au Canada est le sac de 40 kg, les prix de vente à l'exportation devraient être réduits ou des coûts supplémentaires devraient être engagés pour réemballer le sucre dans des sacs de 50 kg<sup>80</sup>.

185. Le Mexique et le Canada sont deux marchés d'exportation potentiels pour le sucre de betterave américain. Selon M. Makin et M. Bamberger, le sucre sous contingent vendu au Mexique aux termes du programme américain de réexportation n'est admissible au traitement en franchise de droits aux termes de l'ALÉNA que si elle est destinée à la zone IMMEX<sup>81</sup>. Les prix de gros du sucre raffiné au Mexique proprement dit sont semblables à ceux du marché américain et sont supérieurs aux prix du marché

---

76. *Transcription de l'audience publique*, vol. 1, 7 septembre 2010, aux pp. 186-187.

77. Pièce du fabricant RR-2009-003-A-16 au para. 2.23, dossier administratif, vol. 11.

78. *Transcription de l'audience publique*, vol. 1, 7 septembre 2010, à la p. 203.

79. *Ibid.* aux pp. 106-107; *Transcription de l'audience à huis clos*, vol. 2, 8 septembre 2010, aux pp. 131-132.

80. *Transcription de l'audience publique*, vol. 1, 7 septembre 2010, aux pp. 173, 248; *Transcription de l'audience à huis clos*, vol. 2, 8 septembre 2010, à la p. 132.

81. *Transcription de l'audience publique*, vol. 1, 7 septembre 2010, aux pp. 199, 208-209; *Transcription de l'audience publique*, vol. 2, 8 septembre 2010, à la p. 251.

canadien<sup>82</sup>. Toutefois, à l'égard des transformateurs de betteraves sucrières situés principalement dans les États du nord, les coûts de transport du sucre raffiné vers les grands marchés mexicains, pour la plupart situés à l'intérieur du pays (p. ex. Mexico) seraient de beaucoup supérieurs aux coûts de transport du sucre raffiné destiné aux grands marchés du Canada<sup>83</sup>. De plus, le marché mexicain, comme la plupart des autres marchés dans le monde, transige surtout par sacs de 50 kg. Le sucre raffiné américain devrait donc être réemballé à partir des sacs de 40 kg, qui sont la norme aux États-Unis, pour se conformer aux exigences de sacs de 50 kg du marché mexicain.

186. Enfin, le Tribunal reconnaît qu'il y aurait peu de raisons pour les producteurs américains d'exporter du sucre raffiné au Mexique car de telles exportations ne feraient que déplacer et libérer du sucre mexicain qui pourrait être exporté aux États-Unis par la suite. À cet égard, les témoins entendus par le Tribunal étaient d'accord que la branche de production du raffinage du sucre aux États-Unis est réticente à perturber le marché intégré du sucre entre les États-Unis et le Mexique<sup>84</sup>.

187. Le Tribunal est d'avis que, par rapport aux exportations de sucre de betterave à destination du Mexique, les ventes à l'exportation vers le Canada profiteraient généralement de coûts de transport moins élevés. Le Canada représente également une base de clientèle facile à repérer et semblable à celle des États-Unis, qui accepterait le sucre américain à la fois du point de vue de la qualité et du point de vue de l'emballage. Enfin, parce que l'accès au marché canadien qui serait accordé aux producteurs américains de sucre raffiné si l'ordonnance actuelle était annulée ne serait pas réciproque, les producteurs américains n'auraient pas à se soucier de l'éventualité que leur marché national soit perturbé par les exportations de sucre raffiné en provenance du Canada<sup>85</sup>. Par conséquent, si l'ordonnance relative aux États-Unis était annulée, le Canada serait considéré à bien des égards comme un marché plus intéressant et plus viable que le Mexique pour la production excédentaire de sucre de betterave des États-Unis.

#### – Résumé

188. En raison de qui précède, le Tribunal conclut que les volumes probables de sucre de canne et de sucre de betterave, ensemble et séparément, qui seraient exportés au Canada si l'ordonnance relative aux États-Unis était annulée, seraient importants par rapport à la taille du marché canadien.

#### Prix probables des marchandises sous-évaluées et effets sur les prix des marchandises similaires

189. Le Tribunal examinera maintenant si les prix des marchandises sous-évaluées en provenance des États-Unis sont susceptibles d'être nettement inférieurs aux prix des marchandises similaires, de les faire baisser ou de les comprimer<sup>86</sup>.

190. L'ICS a produit des éléments de preuve démontrant clairement que les raffineurs sont disposés à exporter le sucre raffiné à bas prix. Il suffit que ces prix couvrent les frais variables et une petite partie des frais fixes. Dans la mesure où des ventes à de tels niveaux de prix aident à réaliser les économies de

---

82. *Rapport du personnel* (protégé), pièce du Tribunal RR-2009-003-06, dossier administratif, vol. 2.1 à la p. 55; pièce du Tribunal RR-2009-003-32.04, dossier administratif, vol. 1A à la p. 154; pièce du Tribunal RR-2009-003-32.19, dossier administratif, vol. 1A à la p. 170.121.

83. *Transcription de l'audience publique*, vol. 2, 8 septembre 2010, à la p. 247.

84. *Transcription de l'audience publique*, vol. 1, 7 septembre 2010, aux pp. 136-137, 169; *Transcription de l'audience publique*, vol. 3, 9 septembre 2010, aux pp. 319-320.

85. *Transcription de l'audience publique*, vol. 1, 7 septembre 2010, aux pp. 198-199; *Transcription de l'audience publique*, vol. 2, 8 septembre 2010, à la p. 247.

86. L'alinéa 37.2(2)b) du *Règlement*.

production associées à l'augmentation du débit des usines, ils s'inscrivent dans une logique économique rationnelle. Bien que cela soit particulièrement pertinent pour les raffineurs de sucre de canne ayant une capacité excédentaire, cela s'applique également aux producteurs de sucre de betterave, qui peuvent vendre les crédits à l'importation de sucre de canne brut gagnés en application du programme américain de réexportation sur leurs ventes à l'exportation de leur contingent de sucre de betterave, à prime, à des raffineurs de sucre de canne (c.-à-d. des échanges).

191. L'ICS soutient que toute vente au Canada de stocks bloqués peut facilement se faire à des prix établis en fonction des frais variables, ajoutant que puisque les agriculteurs américains producteurs de betterave ont déjà assumé les frais variables de la culture des betteraves sucrières, ils n'ont qu'à couvrir les frais de transformation en sucre raffiné, qui sont beaucoup plus bas que les prix du sucre brut du contrat n° 11 prévus pour les prochaines années.

192. L'ASBGA soutient que l'ordonnance du Tribunal relative aux États-Unis doit être prorogée parce que les importations de sucre raffiné sous-évalué en provenance des États-Unis reprendront dans des volumes suffisants pour faire baisser les prix au Canada à un point tel que ni les producteurs de betterave sucrière de l'Alberta ni l'usine de Taber ne survivraient.

193. L'ASBGA affirme que le sucre raffiné est une denrée à l'égard de laquelle les décisions d'achat se font surtout en fonction du prix. Elle soutient qu'un petit volume de sucre sous-évalué en provenance des États-Unis suffirait à faire baisser le prix que Lantic peut obtenir pour le sucre produit à son usine de Taber. Si les prix du sucre baissent, cela toucherait les versements de Lantic aux producteurs de betterave sucrière de l'Alberta. Si les paiements aux agriculteurs devenaient trop bas, ceux-ci n'auraient d'autre choix que de cesser de planter des betteraves sucrières et perdraient ainsi les millions de dollars qu'ils ont investis dans l'équipement spécialisé nécessaire à la culture des betteraves sucrières. En l'absence d'un volume suffisant de betteraves sucrières à transformer, l'usine de Taber serait éventuellement appelée à fermer ses portes. L'histoire démontre que lorsqu'une usine de betterave sucrière ferme au Canada, elle ne rouvre jamais.

194. FPAC soutient qu'il n'existe aucune raison de conclure que les producteurs américains tenteront de s'accaparer une plus grande part de marché au Canada en réduisant dramatiquement les prix si le Tribunal annule l'ordonnance relative aux États-Unis. Les prix canadiens sont bas et ne sont pas intéressants pour les transformateurs de betteraves sucrières des États du nord des États-Unis proches du Canada, dont les coûts sont élevés.

195. L'USBSA fait remarquer que l'analyse du concept des « frais variables majorés » ne s'appliquerait qu'aux exportations de stocks bloqués vers le Canada. À cet égard, elle soutient que puisque l'existence de stocks bloqués n'est pas prévisible, il n'y a pas de raison de prévoir des ventes d'exportation à des prix établis selon une formule « frais variables majorés », comme le soutient l'ICS, même si l'ordonnance est annulée.

196. À l'égard de la probabilité d'exportation de sucre sous contingent, l'USBSA soutient que, pour qu'un transformateur de betterave sucrière cède une livre de son contingent de commercialisation pour accomplir une vente à l'exportation, il exigerait un rendement net équivalent à celui qu'il aurait réalisé si le sucre avait été vendu sur le marché national.

197. L'USBSA soutient que les transformateurs américains de betteraves sucrières exporteraient au Mexique avant d'exporter au Canada car ils bénéficieraient du traitement en franchise de droits, ajoutant à cet égard qu'ils sont en mesure d'expédier au Mexique en vrac et par chemin de fer. L'USBSA soutient que puisque les prix du sucre raffiné au Mexique sont souvent supérieurs à ceux des États-Unis, une prime

importante peut être obtenue sur le marché mexicain, celui-ci étant beaucoup plus grand que le marché canadien du sucre raffiné. À cet égard, le témoin de McKeany-Flavell a affirmé que d'importantes expéditions de sucre de betterave à destination du Mexique avaient eu lieu en 2007-2008 et que le prix au Mexique était d'approximativement 0,39 ¢US la livre, alors que le prix au Canada est actuellement d'environ 0,30 ¢ US la livre.

– Analyse du Tribunal

198. Tel qu'il est mentionné ci-dessus, le sucre raffiné est une denrée qui se transige surtout en fonction du prix. Le sucre raffiné américain se compare en termes de qualité à celui produit par les raffineurs et les transformateurs canadiens. Puisque les grands producteurs de sucre aux États-Unis sont capables de fournir du sucre raffiné qui réponde aux exigences du marché canadien, y compris le besoin de livraison « juste à temps » de la plupart des utilisateurs, les fournisseurs intéressés pourraient facilement gagner des parts de marché en cotant un prix inférieur si l'ordonnance relative aux États-Unis était annulée.

199. De l'avis du Tribunal, pour les raffineurs américains de sucre de canne, l'impératif économique est de maximiser le débit de production des usines, ce qui entraînera des ventes à l'exportation de sucre raffiné à destination du Canada à des prix aussi bas que les frais variables et une petite partie des frais fixes (plus les frais de transport).

200. Le Tribunal a entendu des témoignages dignes de foi à l'égard des avantages financiers pour les raffineurs de sucre de ventes à l'exportation à des prix couvrant les frais variables et une partie des frais fixes. En augmentant le débit de production de l'usine au moyen des ventes à l'exportation, diverses économies pourraient être réalisées au niveau de l'usine, ce qui représenterait également un apport financier direct et indirect à la structure des frais d'exploitation d'un raffineur de sucre de canne ou d'un transformateur de sucre de betterave. Par exemple, une amélioration du débit de production implique généralement une réduction des arrêts et des démarrages, et par conséquent des temps morts, et une utilisation plus efficace de la main-d'œuvre et de l'énergie, le résultat global étant une réduction des coûts de production par tonne métrique<sup>87</sup>.

201. Le Tribunal est d'avis que des prix couvrant les frais variables de production en plus d'une partie des frais fixes seraient les prix minimaux que les raffineurs de sucre de canne ou les transformateurs de betteraves sucrières pourraient accepter à l'égard des ventes au Canada. En fait, les éléments de preuve dont dispose le Tribunal indiquent que la vente de sucre raffiné à des prix établis selon une formule « frais variables majorés » est la pratique normale des raffineurs en réaction à la concurrence, les volumes de vente supplémentaires produits aidant à maximiser l'utilisation de la capacité des usines, réduisant ainsi le coût de production unitaire moyen<sup>88</sup>.

202. À l'égard des raffineurs américains de sucre de canne et de la pénurie actuelle de sucre de canne brut produit nationalement qu'ils subissent, le Tribunal ne doute pas qu'ils se prévaudraient du programme de réexportation dans la plus grande mesure possible afin de maximiser le débit de production des usines et d'obtenir les avantages découlant d'économies d'échelle. À cet égard, le Tribunal a examiné les éléments de preuve au dossier relatifs aux prix. Lorsque l'on considère l'écart de prix du sucre raffiné en vrac entre le

---

87. Pièce du fabricant RR-2009-003-A-08 au para. 11, dossier administratif, vol. 11.

88. Pièce du fabricant RR-2009-003-A-06 aux para. 36, 48, dossier administratif, vol. 11.

Canada et les États-Unis<sup>89</sup> et l'écart entre le prix du sucre brut du contrat n° 11 et le prix sur le marché américain<sup>90</sup>, il y a des cas clairs, au cours de la période visée par le réexamen du Tribunal, dans lesquels de telles transactions auraient été financièrement avantageuses pour les raffineurs de sucre de canne américains.

203. La capacité des raffineurs de sucre de canne américains d'exporter à des prix reflétant les très faibles marges du raffinage a été rehaussée par la consolidation du secteur du raffinage du sucre de canne depuis le dernier réexamen, laquelle a permis aux raffineurs de sucre de canne de desservir des clients situés partout au Canada à partir d'usines situées sur les deux côtes des États-Unis, réduisant ainsi les frais de distribution<sup>91</sup>.

204. Enfin, le Tribunal a entendu des témoignages selon lesquels les raffineurs américains de sucre de canne peuvent davantage rehausser l'attrait financier du programme de réexportation pour les ventes au Canada en réduisant les frais de transport au moyen de transactions d'échanges<sup>92</sup> consistant à vendre aux raffineurs de sucre de canne des crédits à l'exportation gagnés par les transformateurs de betteraves sucrières. À cet égard, le Tribunal comprend que les avantages financiers de l'augmentation du débit de production des usines peuvent être tels que les raffineurs américains de canne à sucre seraient disposés à payer plus que l'écart entre les prix américains et les prix canadiens pour ces crédits à l'exportation. Les liens de propriété entre les raffineurs de sucre de canne et les transformateurs de betteraves sucrières, tel que l'illustre le cas de Cargill, sont, de l'avis du Tribunal, favorables aux transactions d'échanges de crédits à la réexportation.

205. À l'égard du sucre de canne, le Tribunal convient que les transformateurs de betteraves sucrières disposent d'un avantage sur les raffineurs de sucre de canne en ce qui concerne l'établissement des prix. Notamment, les prix du sucre de betterave ne sont pas tributaires du prix du sucre brut du contrat n° 11 ou des prix nationaux du sucre de canne brut aux États-Unis<sup>93</sup>. Puisque la plupart des coûts de production sont déjà couverts sur le marché national protégé des États-Unis au moyen des ventes de sucre sous contingente, le Tribunal convient que des prix établis selon une formule « frais variables majorés » des exportations de sucre transformé provenant des acres excédentaires cultivés par précaution deviennent viables, pour les motifs déjà exposés.

206. Étant donné que le prix du marché au Canada du sucre raffiné est supérieur à celui du sucre blanc du contrat n° 5, l'accès au marché canadien encouragerait vraisemblablement la culture d'acres supplémentaires sur une base « d'affectation »<sup>94</sup>, qui non seulement aiderait à assurer que les lucratifs contingents de sucre de betterave aux États-Unis soient atteints mais produiraient également des stocks bloqués dont une grande partie, de l'avis du Tribunal, se retrouverait sur le marché canadien<sup>95</sup>.

---

89. *Rapport du personnel* (protégé), pièce du Tribunal RR-2009-003-06, dossier administratif, vol. 2.1 à la p. 55; pièce du Tribunal RR-2009-003-32.04, dossier administratif, vol. 1A à la p. 154.

90. Pièce du Tribunal RR-2009-003-32.05, dossier administratif, vol. 1A à la p. 156; pièce du Tribunal RR-2009-003-32.16, dossier administratif, vol. 1A à la p. 170.110.

91. Pièce du fabricant RR-2009-003-A-08 au para. 72, dossier administratif, vol. 11.

92. Le Tribunal a entendu des arguments de l'USBSA selon lesquels le *2008 U.S. Farm Bill* empêche ce genre d'activité. Toutefois, des témoins de la branche de production nationale et le témoin expert du Tribunal soutiennent que ce genre de transactions se produit. *Transcription de l'audience publique*, vol. 1, 7 septembre 2010, aux pp. 201, 212-218; *Transcription de l'audience publique*, vol. 3, 9 septembre 2010, aux pp. 336-337; pièce des autres parties RR-2009-003-E-01 au para. 10, dossier administratif, vol. 13.

93. *Transcription de l'audience à huis clos*, vol. 2, 8 septembre 2010, aux pp. 87-88.

94. Le Tribunal interprète le terme « affectation » comme signifiant « engagement ».

95. *Transcription de l'audience publique*, vol. 1, 7 septembre 2010, aux pp. 160-161.

207. À cet égard, le Tribunal fait remarquer que la production de sucre de betterave connaît une reprise aux États-Unis et que certains transformateurs produisent déjà plus que leurs contingents. Étant donné le coût élevé d'entreposage du sucre raffiné, il est probable que ces transformateurs se prévaudront des occasions de ventes à l'exportation permises par l'accès au marché canadien plutôt que d'assumer les coûts d'entreposage de ces stocks bloqués<sup>96</sup>.

208. Même si une telle production, sur une base « d'affectation », de sucre de betterave excédentaire ne se matérialise pas complètement, il est clair selon les éléments de preuve que même de faibles volumes d'importations perturberaient grandement les niveaux de prix au Canada, étant donné la proximité géographique des producteurs américains de sucre de betterave du marché canadien et le fait que les renseignements sur les prix tendent à se répandre rapidement sur le marché<sup>97</sup>, surtout si l'on considère la grande expertise des clients canadiens autant sur le marché de détail que sur le marché industriel. À cet égard, le Tribunal remarque que la proximité géographique entre les producteurs américains et les grands acheteurs canadiens permet aux exportateurs américains de sucre raffiné de satisfaire leurs exigences de livraison juste à temps et de répondre aux commandes de petits volumes.

209. De plus, étant donné les liens établis entre les producteurs canadiens de PCS et leurs sociétés mères aux États-Unis, le Tribunal convient que du sucre raffiné à bas prix en provenance des États-Unis serait offert aux producteurs canadiens de PCS, les volumes d'exportations résultants répondant probablement à tous leurs besoins et non au seul volume de sucre raffiné nécessaire pour fabriquer des produits assujettis au programme canadien de report des droits<sup>98</sup>.

210. De l'avis du Tribunal, des prix établis selon une formule « frais variables majorés », pratiqués par les raffineurs de sucre de canne ou par les transformateurs de betteraves sucrières, se situeraient au niveau le plus bas de l'éventail possible de prix. Le Canada étant un marché à prime pour le sucre raffiné, avec des prix supérieurs aux prix mondiaux, les exportations de sucre raffiné en provenance des États-Unis disposeraient d'une grande latitude pour être vendues sur le marché canadien à des prix nettement inférieurs aux prix à prime du marché canadien.

211. Puisque la plupart des marchés d'exportation, y compris le marché américain, sont à toutes fins pratiques fermés au sucre raffiné canadien, les raffineurs nationaux n'auraient d'autre choix que de s'efforcer de concurrencer ce sucre importé moins cher, les producteurs nationaux choisissant probablement de baisser leurs prix plutôt que d'abandonner des parts de marché<sup>99</sup>. Cela forcerait les raffineurs canadiens à accepter une réduction des marges de raffinage (lesquelles font partie de la formule globale des prix de vente<sup>100</sup>) à des niveaux sensiblement inférieurs aux marges bénéficiaires qu'ils obtiendraient normalement sur les ventes de sucre raffiné qui ne serait pas en concurrence avec le sucre importé des États-Unis aux termes du programme de report des droits ou avec le HFCS.

---

96. *Transcription de l'audience publique*, vol. 3, 9 septembre 2010, à la p. 291.

97. Pièce du fabricant RR-2009-003-A-01 au para. 114, dossier administratif, vol. 11; pièce du fabricant RR-2009-003-A-06 au para. 33, dossier administratif, vol. 11.

98. L'article 97 du *Tarif des douanes*, L.C. 1997, c. 36, permet l'exonération des droits de douane sous la forme de 1) drawback (ce qui signifie que les droits sont payés au moment de l'importation et ultérieurement remboursés quand les marchandises sont réexportées) ou de 2) report des droits (les droits ne sont pas payés au moment de l'importation parce que les marchandises seront réexportées et les droits sont payables quand les marchandises entrent dans le commerce au Canada) dans certaines circonstances quand les marchandises sont réexportées vers un pays ALÉNA (les États-Unis ou le Mexique).

99. Pièce du fabricant RR-2009-003-A-04 aux para. 72-73, dossier administratif, vol. 11; pièce du fabricant RR-2009-003-A-06 au para. 21, dossier administratif, vol. 11.

100. Pièce du fabricant RR-2009-003-A-22 au para. 8, dossier administratif, vol. 11.

212. Le Tribunal est d'avis que si l'ordonnance relative aux États-Unis était annulée, l'incidence sur les prix serait immédiate et sérieuse. À cet égard, les éléments de preuve indiquent que la majorité des contrats du marché industriel arrivent à renouvellement au cours des 24 prochains mois<sup>101</sup>. Par conséquent, les contrats existants avec la branche de production nationale ne constitueraient pas une barrière à l'entrée importante pour les importations à faibles prix. En fait, en raison de l'important pouvoir de négociation dont disposent les clients industriels de sucre raffiné à la suite de la consolidation considérable qui a eu lieu dans ce segment du marché et de l'important volume de sucre couvert par certains contrats, on peut s'attendre à ce que les importations à bas prix de sucre raffiné provenant des États-Unis aient un effet défavorable significatif sur les prix que les producteurs canadiens devraient offrir afin de conserver ces clients.

213. Les parties adverses soutiennent que puisque les prix de vente du sucre raffiné sont plus élevés au Mexique, les exportations de sucre raffiné seront probablement vendues d'abord sur ce marché. Tel qu'il est discuté plus haut, il y a un certain nombre d'obstacles logistiques, entre autres, qui auraient pour effet de limiter le volume de sucre raffiné vendu au Mexique. De plus, contrairement aux exportateurs mexicains, les exportateurs américains de sucre raffiné pourront vendre au Canada à des niveaux de prix qui ne nuiraient pas à leur marché principal puisque les raffineurs canadiens ne jouissent pas de la réciprocité d'accès au marché américain.

– Résumé

214. En raison de qui précède, le Tribunal est d'avis que si l'ordonnance relative au dumping du sucre raffiné en provenance des États-Unis était annulée, les prix du sucre raffiné provenant de ce pays entraîneraient inévitablement une sous-cotation ou une baisse marquée des prix des marchandises similaires, ou la compression de ces prix, en empêchant les augmentations de prix qui se produiraient autrement. De plus, la concurrence par les prix causée par ces importations gagnerait probablement rapidement d'autres segments du marché du sucre raffiné, entraînant ainsi une réduction générale des marges bénéficiaires des raffineurs.

Rendement probable de la branche de production nationale et incidence probable des marchandises sous-évaluées et subventionnées sur la branche de production nationale

215. Le Tribunal évaluera maintenant l'incidence probable que les volumes et les prix susmentionnés auraient sur la branche de production nationale si l'ordonnance relative aux États-Unis était annulée, en tenant compte du rendement probable de la branche de production nationale<sup>102</sup>.

216. L'ICS soutient que le marché national du sucre raffiné s'est contracté de façon importante depuis le dernier réexamen. Plusieurs grands producteurs de PCS ont cessé leurs activités au Canada. On a aussi assisté à une consolidation importante des autres utilisateurs industriels de sucre, de même qu'à une plus grande concentration des acheteurs dans le secteur de détail. Ces changements dans les conditions du marché national ont rendu les producteurs nationaux de sucre raffiné plus vulnérables à une reprise du dumping si l'ordonnance visant les États-Unis est annulée.

217. L'ICS soutient que les interventions gouvernementales sont généralisées sur les marchés nationaux du sucre du monde entier, plus particulièrement aux États-Unis et dans l'Union européenne. La conséquence de ces interventions gouvernementales est la nature à sens unique des échanges commerciaux qu'elles créent.

---

101. *Transcription de l'audience publique*, vol. 2, 8 septembre 2010, aux pp. 254-255; pièce du fabricant RR-2009-003-A-13 (protégée) aux para. 17-18, dossier administratif, vol. 12.

102. Paragraphes 37.2(2)c), e) et g) du *Règlement*.

218. En l'absence de l'ordonnance du Tribunal relative aux États-Unis, les producteurs de sucre américains et les intermédiaires pourraient maximiser leurs profits en exportant au Canada, tandis que les producteurs de sucre canadiens n'ont pas d'accès véritable au marché américain. Les forces normales du marché qui tempèrent les prix ne s'appliquent pas au sucre américain qui est exporté au Canada.

219. L'ICS soutient que les acheteurs canadiens de sucre raffiné, qui sont d'importants acheteurs aguerris, chercheront des occasions d'acheter du sucre raffiné des États-Unis. Ils voudront faire entrer du sucre à bas prix au Canada et utiliser ces bas prix comme levier de négociation avec les raffineurs nationaux.

220. L'ICS allègue que le seul moyen de défense des producteurs nationaux contre les prix agressifs des États-Unis serait d'immédiatement abaisser leurs prix sur le marché canadien. Les renseignements sur les prix circulent rapidement et de manière transparente sur le marché. Par conséquent, un seul importateur d'une petite quantité de sucre raffiné peut perturber le marché de façon importante.

221. L'ICS déclare que la proximité géographique entre les principaux clients canadiens et les installations américaines de production sucrière réduit considérablement les frais de transport entre les deux pays. Le fait que presque tous les clients importants possèdent des usines au Canada et aux États-Unis fera en sorte qu'une bonne partie du marché canadien sera couverte par des contrats d'approvisionnement transfrontaliers. Ayant déjà des relations établies avec les raffineurs américains, ces mêmes clients bénéficieront d'une influence importante lors de l'achat de sucre américain.

222. L'ICS soutient que si l'ordonnance était annulée, une part importante du marché canadien ferait l'objet d'engagements contractuels à ces nouveaux prix dans un délai de six mois et que des volumes de plus en plus importants feraient l'objet de tels engagements par la suite.

223. Lantic affirme que même si ce sont ses activités dans l'ouest du Canada qui seraient les plus menacées immédiatement suivant l'abolition des droits, l'ensemble du marché canadien et, par conséquent, l'ensemble des activités de Lantic seraient en péril très peu de temps après.

224. La production de sucre raffiné dans l'ouest du Canada dépend plus du marché de détail (par opposition au marché industriel) que dans l'est du Canada, et le marché de l'ouest du Canada constituerait une cible de premier choix pour les gammes complètes de produits de détail de première qualité en provenance des États-Unis. Le marché de l'ouest du Canada est également situé très près de la branche de production américaine du sucre de betterave. Lantic affirme que si elle devait faire face à des marges de raffinage non viables et était forcée de céder des parts de marché, il en résulterait une rationalisation inévitable de ses installations de production, laquelle pourrait entraîner la cessation ou une réduction importante de ses activités au Canada.

225. L'ASBGA soutient que si l'ordonnance visant les États-Unis était annulée, les importations de sucre américain mèneraient à la sous-cotation du prix du sucre au Canada jusqu'au point où ni les producteurs ni Lantic n'en tireraient des revenus suffisants pour survivre.

226. Les données sur l'exécution de l'ASFC révèlent que des droits antidumping de 20,4 millions de dollars canadiens ont été imposés au cours de la période de 2007 à 2009, ce qui indique que les clients canadiens demeurent très intéressés par l'achat de sucre raffiné américain. Ces données démontrent également que l'industrie sucrière américaine continue de manifester un intérêt à approvisionner des clients au Canada.



227. L'ASBGA fait remarquer qu'une reprise des importations sous-évaluées de sucre raffiné au Canada ferait passer les revenus des producteurs sous leur seuil de rentabilité. À cet égard, elle allègue que même un faible volume d'importations sous-évaluées ou subventionnées peut avoir des répercussions négatives graves sur un produit de base comme le sucre raffiné, pour lequel la concurrence est principalement fonction du prix. Par conséquent, de nombreux cultivateurs de betterave sucrière cesseraient tout simplement de cultiver des betteraves sucrières et se tourneraient vers d'autres cultures, ce qui entraînerait la fermeture de l'usine de Taber si celle-ci n'avait plus assez de betteraves sucrières à transformer.

228. L'ASBGA allègue que « lorsqu'une usine de betterave sucrière ferme au Canada, elle ne rouvre jamais »<sup>103</sup> [traduction]. En l'espèce, la fermeture de l'usine de transformation de la betterave sucrière de Taber entraînerait la perte des investissements dans les biens d'équipement de plus de 4 millions de dollars canadiens qui ont été faits au cours des cinq dernières années. De plus, les agriculteurs perdraient les millions de dollars qu'ils ont investis dans le matériel de production spécialisé.

229. L'ASBGA fait remarquer qu'outre la perte d'emplois directs dans la branche de production (à savoir dans les fermes et à l'usine de Taber), d'autres emplois dans les secteurs du transport, du matériel, des semences, des produits chimiques et des engrais souffriraient si la branche de production de la betterave sucrière ne survivait pas dans le sud de l'Alberta.

230. FPAC soutient que la branche de production nationale approvisionne le marché canadien de façon concurrentielle et que celui-ci est bien servi. Quant à la probabilité alléguée de dommage aux transformateurs de betteraves sucrières de l'Alberta, les FPAC soutiennent que ceux-ci ne produisent pas des marchandises similaires. Les FPAC font remarquer que dans *Viande de bœuf désossée destinée à la transformation*<sup>104</sup>, le comité du GATT a conclu que les éleveurs ne produisaient pas de bœuf, qu'ils n'étaient pas, par conséquent, des producteurs de marchandises similaires et qu'ils n'avaient donc pas qualité pour agir.

– Analyse du Tribunal

231. Tel qu'il est mentionné plus haut, étant donné que le sucre est par nature une denrée, que les raffineurs de sucre de canne doivent maximiser la production des usines et qu'il est très facile pour les producteurs de betterave sucrière de transformer les betteraves excédentaires au lieu de les détruire, le Tribunal est d'avis que les raffineurs et les transformateurs américains exporteraient du sucre raffiné au Canada à des prix inférieurs aux prix nationaux canadiens si l'ordonnance actuelle était annulée.

232. Malgré le rendement global positif de la branche de production nationale pendant la période visée par le réexamen, les marges de raffinage dans le segment industriel du sucre en vrac et dans le segment du sucre remplaçable par du HFCS sont demeurées nettement plus basses que dans les autres segments du marché, en raison de la concurrence d'autres sources. Notamment, le marché du sucre industriel en vrac, dont les marges de raffinage étaient les plus faibles durant toute la période visée par le réexamen<sup>105</sup>, était en concurrence directe avec le sucre raffiné en provenance des États-Unis qui n'était pas assujéti à des droits antidumping en raison du programme de report des droits de douane.

233. Le Tribunal est d'avis que ces prix et ces marges de raffinage réduites gagneraient rapidement d'autres segments du marché national si l'ordonnance relative aux États-Unis était annulée.

---

103. Pièce des autres parties RR-2009-003-B-01 au para. 5, dossier administratif, vol. 11B.

104. (25 juillet 1986), CIT-2-86 (CIT).

105. *Rapport du personnel* (protégé), pièce du Tribunal RR-2009-003-06, dossier administratif, vol. 2.1 à la p. 56.

234. Compte tenu de l'expertise, de la consolidation et du pouvoir de négociation des grands acheteurs de sucre industriels et de détail, le Tribunal est convaincu que des volumes même relativement faibles d'importations de sucre raffiné à bas prix en provenance des États-Unis seraient suffisants pour avoir des conséquences négatives sur les prix canadiens. Tel qu'il est mentionné plus haut, la proximité géographique des fournisseurs américains et des principaux acheteurs canadiens ainsi que la capacité connexe des fournisseurs américains de satisfaire aux exigences spécifiques des acheteurs canadiens (par exemple en ce qui a trait à la livraison juste à temps et au volume des commandes) font en sorte que des volumes même relativement faibles d'importations à bas prix perturberaient le marché canadien.

235. Si l'ordonnance visant les États-Unis était annulée, les marges des raffineurs canadiens baisseraient probablement jusqu'à des niveaux non viables au cours de la période de 24 mois examinée par le Tribunal. Puisque les producteurs canadiens n'ont qu'un seul marché viable sur lequel vendre leur sucre raffiné, le Tribunal convient qu'ils tenteraient à tout prix de défendre leur part du marché canadien, notamment parce qu'ils doivent faire face aux mêmes impératifs de production que leurs homologues américains.

– Résumé

236. En raison de ce qui précède, le Tribunal conclut que la reprise ou la poursuite du dumping du sucre raffiné en provenance des États-Unis causera vraisemblablement un dommage à la branche de production nationale.

### **Probabilité de dommage causé par l'Union européenne**

237. Le Tribunal examinera maintenant la probabilité de dommage à la branche de production nationale causé par la reprise ou la poursuite du dumping du sucre raffiné en provenance du Danemark, de l'Allemagne, des Pays-Bas et du Royaume-Uni et par la reprise ou la poursuite du subventionnement du sucre raffiné en provenance de l'Union européenne. Le Tribunal traitera d'abord du régime sucrier et des conditions du marché de l'Union européenne et examinera ensuite les facteurs qu'il considère comme pertinents pour analyser la probabilité de dommage.

#### Régime sucrier de l'Union européenne

238. En février 2006, l'Union européenne a entrepris la première réforme majeure de son régime sucrier depuis sa création. Alors que le régime devait expirer le 30 juin 2006, l'Union européenne devait se pencher sur plusieurs questions liées au maintien de son régime sucrier alors en vigueur. Ces considérations incluaient notamment 1) les critiques relatives aux prix élevés du sucre dans l'Union européenne par rapport aux prix mondiaux, 2) le rapport de l'Organe d'appel de l'OMC concernant le subventionnement croisé des exportations hors quota à partir des recettes tirées de la production du sucre soumis à des quotas<sup>106</sup> et 3) l'initiative « Tout sauf les armes » de l'Union européenne, qui accorde aux 50 pays les moins avancés le libre accès au marché communautaire aux prix internes plus élevés de l'Union européenne<sup>107</sup>. Les réformes ont été mises en œuvre progressivement au cours d'une période de transition de quatre ans, qui s'est échelonnée de 2006-2007 à 2009-2010.

---

106. *Communautés européennes — Subventions à l'exportation de sucre* (28 avril 2005), OMC Docs. WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R et WT/DS283/AB/R.

107. Pièce du Tribunal RR-2009-003-15.01B, dossier administratif, vol. 3C à la p. 266.

239. À l'égard du premier point, le programme de restructuration du régime sucrier exigeait alors que les producteurs et les raffineurs de l'Union européenne renoncent à un quota de production de 6 millions de tonnes métriques<sup>108</sup>, ce qui a été accompli principalement au moyen de baisses de prix et de rachats. À cet égard, le quota de production de 17,55 millions de tonnes métriques antérieur à la réforme a été réduit à 13,34 millions de tonnes métriques en 2009-2010, ce qui représente une réduction de 4,22 millions de tonnes métriques, ou 24 p. 100. McKeany-Flavell estime que d'ici 2010-2011, la réduction du quota de production atteindra 5,95 millions de tonnes métriques<sup>109</sup>.

240. Dans le cadre de l'effort déployé en vue de réduire les prix du marché de l'Union européenne pour le sucre brut et raffiné, les prix de référence<sup>110</sup> du sucre brut et du sucre raffiné, ainsi que le prix minimal des betteraves sucrières, ont été abaissés. De 2006-2007 à 2010-2011, le prix de référence du sucre brut a été réduit de 33 p. 100, de 497 € la tonne métrique à 335 € la tonne métrique. Pendant la même période, le prix de référence du sucre raffiné a baissé de 36 p. 100, de 632 € la tonne métrique à 404 € la tonne métrique. Le prix minimal garanti aux producteurs de betteraves sucrières a baissé de 21 p. 100, de 33 € la tonne métrique en 2006-2007 à 26 € la tonne métrique en 2010-2011<sup>111</sup>. L'effet combiné de ces changements a réduit l'intérêt de produire des betteraves sucrières et du sucre raffiné.

241. L'Union européenne devait également donner suite au rapport de l'Organe d'appel de l'OMC concernant le subventionnement croisé des exportations de sucre hors quota<sup>112</sup>. À cette fin, l'Union européenne s'est engagée à limiter ses exportations de sucre subventionné à 1,35 million de tonnes métriques (son engagement en matière de subventions à l'exportation)<sup>113</sup>. Aux termes du régime sucrier restructuré, la production sucrière hors quota peut être reportée sur le quota de production suivant, être utilisée dans des produits industriels non alimentaires ou être exportée dans le respect des engagements. Si la production sucrière hors quota ne respecte pas l'une de ces options, elle sera soumise à des droits prohibitifs de 500 € la tonne métrique<sup>114</sup>.

---

108. Le sucre pour les industries chimiques et pharmaceutiques et pour la production de bio-éthanol est exclu des quotas de production. Pièce du Tribunal RR-2009-003-12.19, dossier administratif, vol. 1.4A à la p. 257; pièce du Tribunal RR-2009-003-15.01B, dossier administratif, vol. 3C à la p. 45.

109. La production de sucre a cessé dans certaines régions et a été réduite de façon importante dans d'autres. Les éléments de preuve au dossier indiquent que des 184 usines de transformation en activité en 2005-2006, seules 108 l'étaient encore en 2007-2008, les fermetures représentant 41 p. 100 des usines de transformation dans l'Union européenne. Pièce du Tribunal RR-2009-003-15.01B, dossier administratif, vol. 3D à la p. 355; pièce du Tribunal RR-2009-003-31B, dossier administratif, vol. 1 à la p. 303; pièce du Tribunal RR-2009-003-15.01B, dossier administratif, vol. 3D à la p. 7.

110. Le « prix de référence » est le prix de soutien minimal du sucre brut et raffiné garanti par l'Union européenne.

111. Pièce du Tribunal RR-2009-003-15.01B, dossier administratif, vol. 3C à la p. 30; pièce du Tribunal RR-2009-003-31C, dossier administratif, vol. 1 à la p. 322.

112. Sous le régime en vigueur avant la réforme, les États membres pouvaient produire au-delà de leur quota mais cette production (sucre C) devait être vendue à l'extérieur de l'Union européenne. L'OMC a conclu que les exportations de sucre C étaient subventionnées de façon indirecte par les revenus provenant de la production dans le cadre des quotas. Pièce du Tribunal RR-2009-003-15.01B, dossier administratif, vol. 3C aux pp. 45, 265-266.

113. L'obligation actuelle de l'OMC est de 1,374 million de tonnes métriques, y compris l'isoglucose. Selon la Délégation de l'UE, l'obligation de l'OMC en ce qui concerne les exportations hors quota est limitée à 1,35 million de tonnes métriques. Pièce des autres parties RR-2009-003-F-01 au para. 2, dossier administratif, vol. 13; pièce du Tribunal RR-2009-003-12.19, dossier administratif, vol. 1.4A à la p. 322.

114. Pièce du Tribunal RR-2009-003-26.02B, dossier administratif, vol. 7 aux pp. 66-67.

242. En septembre 2007, l'Union européenne a également annulé le protocole ACP<sup>115</sup>/Union européenne sur le sucre, qui accordait aux anciennes colonies un quota en franchise de droits leur donnant accès aux prix internes élevés de l'Union européenne pour le sucre. Il est prévu que les changements à cette politique seront mis en œuvre progressivement au cours d'une période de six ans, de 2009 à 2015. Pendant cette période, l'Union européenne entend offrir une aide financière aux pays d'ACP afin de leur permettre de s'adapter plus facilement aux réductions des prix de l'Union européenne<sup>116</sup>.

243. Enfin, la réforme prévoit le maintien des taux non préférentiels des droits à l'importation à 419 € la tonne métrique pour le sucre blanc et à 339 € la tonne métrique pour le sucre de canne brut<sup>117</sup>.

#### Régime du perfectionnement actif

244. Le régime du perfectionnement actif (RPA) est un régime qui permet une exonération des droits par ailleurs applicables aux marchandises importées de l'extérieur de l'Union européenne, lorsque celles-ci sont transformées puis exportées vers des pays hors de l'Union européenne. À ce titre, il est accessible aux raffineurs de sucre de l'Union européenne. Le recours au RPA est assujéti à l'approbation de l'État membre (c.-à-d. que les exploitants individuels doivent obtenir une autorisation pour importer le sucre brut, autorisation accordée à la discrétion des autorités de l'État membre de l'Union européenne<sup>118</sup>). Aux termes de ce régime, le sucre brut importé qui est raffiné et qui est réexporté sous forme de sucre raffiné ou dans des PCS est admissible à une exonération de droits. Ce sucre réexporté est considéré comme du sucre ne provenant pas de l'Union européenne et, à ce titre, n'est pas assujéti au régime sucrier de l'Union européenne, ni à l'engagement de 1,35 million de tonnes métriques de l'Union européenne à l'égard de l'OMC en matière de subventions à l'exportation<sup>119</sup>.

245. Selon un témoin de l'ICS, les transformateurs de sucre de betterave peuvent également avoir recours au RPA pour exporter du sucre de betterave vers des pays hors de l'Union européenne et vendre ensuite le crédit résultant de cette manœuvre à un raffineur de sucre de canne qui peut l'utiliser pour importer une quantité équivalente de sucre de canne brut<sup>120</sup>.

246. Selon des témoins de l'ICS, bien que le RPA existe depuis plus de 40 ans, ce n'est que récemment qu'il est devenu attrayant pour les transformateurs et exportateurs de sucre en raison de l'augmentation de la capacité de raffinage du sucre de canne de l'Union européenne et des réformes du régime sucrier qui ont éliminé les restitutions à l'exportation<sup>121</sup>.

#### Conditions du marché de l'Union européenne

247. Selon l'International Sugar Organization (ISO), la consommation nationale de sucre raffiné dans l'Union européenne est demeurée relativement stable à près de 18 millions de TMVB<sup>122</sup> depuis 2005-2006. Pour l'avenir, McKeany-Flavell estime que la consommation de sucre augmentera de 1 à 2 p. 100 par année, ce qui équivaut au taux d'accroissement de la population<sup>123</sup>.

---

115. Les pays ACP sont les ex-colonies en Afrique, aux Antilles et dans le Pacifique.

116. Pièce du Tribunal RR-2009-003-31B, dossier administratif, Vol 1 à la p. 302.

117. Pièce du Tribunal RR-2009-003-15.01B, dossier administratif, vol. 3C à la p. 44.

118. Pièce du Tribunal RR-2009-003-RI-06, dossier administratif, vol. 9 à la p. 2.

119. *Ibid.*

120. Pièce du fabricant RR-2009-003-A-10 au para. 60, dossier administratif, vol. 11.

121. *Ibid.* au para. 62, dossier administratif, vol. 11; pièce du fabricant RR-2009-003-A-16 au para. 3.10, dossier administratif, vol. 11.

122. Pièce du Tribunal RR-2009-003-32.20, dossier administratif, vol. 1A à la p. 170.136.

123. Pièce du Tribunal RR-2009-003-31B, dossier administratif, Vol 1 à la p. 301.

248. La production de sucre brut et raffiné dans l'Union européenne, telle qu'elle est déclarée par l'ISO, a diminué considérablement depuis 2005-2006. En 2009-2010, la production de sucre brut et raffiné de l'UE avait diminué de 15 p. 100 par rapport aux quantités enregistrées avant la réforme (2005-2006), soit de 20,5 millions à 17,4 millions de TMVB en 2009-2010, et 41 p. 100 de cette production provient actuellement du Danemark, de l'Allemagne, des Pays-Bas et du Royaume-Uni. En 2010-2011, l'ISO soutient que la production totale de sucre diminuera encore, jusqu'à une quantité estimative de 16,5 millions de TMVB<sup>124</sup>.

249. Pour l'avenir, le dossier indique que les avis sont partagés quant aux prévisions relatives aux exportations de sucre raffiné. À cet égard, McKeany-Flavell et le DAEU prévoient que les exportations de sucre raffiné diminueront pour atteindre de 1,2 million à 1,5 million de TMVB en 2010-2011. Pour sa part, l'ISO prévoit une baisse plus importante des exportations de sucre raffiné, qu'elle chiffre à 0,7 million de TMVB en 2010-2011. Pour 2011-2012, les seules prévisions disponibles ont été fournies par McKeany-Flavell, qui estime que les exportations de sucre raffiné atteindront 2,9 millions de TMVB<sup>125</sup>.

250. Quant aux prix du sucre raffiné au sein de l'Union européenne, les éléments de preuve démontrent qu'ils sont continuellement à la baisse depuis la mise en œuvre de la réforme du régime sucrier de l'Union européenne. Ces prix ont diminué d'environ 23 p. 100 de 2007 jusqu'au premier trimestre de 2010, pour passer d'un prix moyen de 623 € la tonne métrique (854 \$US la tonne métrique) à 477 € la tonne métrique (683 \$US la tonne métrique)<sup>126</sup>.

251. Le prix national du sucre raffiné de l'Union européenne était supérieur, de 130 p. 100 en moyenne, au prix du sucre blanc selon le contrat n° 5 pendant toute la période visée par le réexamen, sauf en janvier et en février 2010, alors que le prix du sucre blanc selon le contrat n° 5 a atteint un sommet et a dépassé les prix de l'UE de 9 p. 100.

252. En mars et en avril 2010, le prix national du sucre raffiné de l'Union européenne se situait à environ 51 \$US à 63 \$US au-dessus du prix du sucre blanc selon le contrat n° 5, qui s'élevait entre 648 \$US la tonne métrique et 684 \$US la tonne métrique<sup>127</sup>.

#### Volumes probables des marchandises sous-évaluées et subventionnées

253. L'ICS soutient que, malgré la réforme du régime sucrier de l'Union européenne, les importations au Canada du sucre raffiné sous-évalué et subventionné continueraient de représenter une menace sérieuse pour les producteurs nationaux si l'ordonnance relative à l'Union européenne était annulée.

254. L'ICS et son témoin expert soutiennent que la production excédentaire de sucre de betterave au sein de l'Union européenne entraînera des volumes d'exportations dépassant l'engagement de l'Union européenne à l'égard de l'OMC de 1,35 million de tonnes métriques. À cet égard, l'ICS fait remarquer que l'Union européenne a la capacité de produire et d'exporter des volumes importants de sucre hors quota ainsi qu'une propension à le faire, et qu'elle demeure un grand exportateur net de sucre raffiné. À

124. Pièce du Tribunal RR-2009-003-32.20, dossier administratif, vol. 1A à la p. 170.134; pièce du Tribunal RR-2009-003-32.21, dossier administratif, vol. 1A à la p. 170.219.

125. Pièce du Tribunal RR-2009-003-31B, dossier administratif, vol. 1 à la p. 305; pièce du Tribunal RR-2009-003-32.08, dossier administratif, vol. 1A à la p. 170; pièce du Tribunal RR-2009-003-32.21, dossier administratif, vol. 1A à la p. 170.228.

126. Le taux de change mensuel moyen États-Unis/Canada de la Banque du Canada pour avril 2010 était de 0,9950. *Rapport du personnel* (public), pièce du Tribunal RR-2009-003-05, dossier administratif, vol. 1.1 aux pp. 78-79; pièce du Tribunal RR-2009-003-RI-06, dossier administratif, vol. 9 aux pp. 4-5.

127. *Rapport du personnel* (public), pièce du Tribunal RR-2009-003-05, dossier administratif, vol. 1.1 aux pp. 78, 79; pièce du Tribunal RR-2009-003-32.06, dossier administratif, vol. 1A à la p. 159; pièce du Tribunal RR-2009-003-RI-06, dossier administratif, vol. 9 aux pp. 4, 5.

l'appui de cette allégation, l'ICS soutient que l'on prévoit que la production totale de sucre raffiné hors quota de l'Union européenne pour 2009-2010 atteindra environ 4,6 millions de tonnes métriques et qu'en février 2010, l'Union européenne a dépassé son engagement à l'égard de l'OMC en exportant 500 000 tonnes métriques supplémentaires de sucre raffiné.

255. Outre son allégation concernant la production excédentaire de sucre de betterave, l'ICS soutient que 1,5 million de tonnes métriques en nouvelle capacité de raffinage du sucre de canne ont été ajoutées au sein de l'Union européenne ou sont en voie de l'être. À cet égard, l'ICS fait valoir qu'on prévoit que la capacité excédentaire totale atteindra 804 000 tonnes métriques d'ici 2011-2012.

256. L'ICS soutient que l'augmentation de la capacité de raffinage dans l'Union européenne résulte d'investissements dans la construction ou l'agrandissement d'installations en Espagne, au Royaume-Uni, au Portugal, en Allemagne, en Pologne et en France ainsi que de modifications aux règlements sur les importations de sucre de canne brut aux termes des accords préférentiels, tels que l'initiative « *Everything But Arms* » (Tout sauf les armes) d'octobre 2009, laquelle a accordé un accès plus large à ces importations.

257. Le témoin expert de l'ICS affirme que la concurrence visant ces importations préférentielles a fait en sorte que tout le volume de sucre de canne brut admissible est couvert par des contrats à long terme jusqu'en 2014-2015. Le témoin expert de l'ICS estime que la capacité excédentaire de l'Union européenne passera ainsi de 7 p. 100 en 2008-2009 à 13 p. 100 en 2010-2011 et à 23 p. 100 en 2011-2012.

258. Étant donné la capacité excédentaire de raffinage du sucre de canne, l'accès restreint au sucre de canne brut et l'impératif de maximiser la capacité de production des usines afin de réduire les coûts unitaires moyens de production, l'ICS fait valoir que les raffineurs de sucre de canne de l'Union européenne se prévaudront du programme de réexportation prévu par le RPA. Le témoin expert de l'ICS a indiqué que les exportations aux termes du RPA pourraient atteindre 800 000 tonnes métriques.

259. L'ICS fait également valoir que ces exportations pourraient venir au Canada pour les raisons suivantes : 1) le Canada est un marché à prix élevés pour le sucre raffiné, ses prix étant souvent supérieurs aux prix mondiaux; 2) le sucre raffiné de l'Union européenne satisfait aux critères canadiens de qualité auxquels les acheteurs sont habitués; 3) de nombreux clients industriels et de détail canadiens ont des relations d'entreprise ou d'approvisionnement dans ou avec l'Union européenne; 4) le nombre de marchés d'exportation traditionnels accessibles, antérieurement approvisionnés par l'Union européenne, a diminué en raison de la construction de raffineries dans ces anciens marchés; 5) des possibilités de transport par conteneur à moindre coût sont disponibles.

260. Pour sa part, la Délégation de l'UE soutient que depuis la réforme, l'Union européenne dans son ensemble est devenue un importateur net de sucre. Elle a fait valoir que, bien que certains États membres produisent plus de sucre qu'ils en consomment, d'autres n'en produisent pas du tout et dépendent donc, dans une large mesure, de l'importation de sucre d'autres États membres ou du sucre de canne brut importé qui est raffiné au Portugal, en Espagne, en Hongrie, en Slovaquie, en Roumanie, en Bulgarie, en Grèce ou en Finlande. Selon la Délégation de l'UE, il n'y a pas de sucre raffiné disponible qui pourrait venir au Canada en raison de la production réduite et des volumes limités de sucre disponible aux fins d'exportation.

261. La Délégation de l'UE reconnaît qu'au début de 2010, le volume des exportations a été supérieur à l'engagement de l'UE à l'égard de l'OMC en matière de subventions à l'exportation, mais affirme que cette situation était exceptionnelle, invoquant une pénurie sur le marché sucrier mondial ainsi que des prix mondiaux dépassant largement les prix internes et les coûts de production de l'Union européenne. La Délégation de l'UE soutient que l'Union européenne ne faisait que réagir à une situation particulière et limitée dans le temps et que ces exportations n'ont pas perturbé le marché mondial ni le marché canadien.

## – Analyse du Tribunal

262. Le Tribunal fait remarquer que les exportations de sucre raffiné de l'Union européenne ont diminué considérablement à la suite du programme de réformes. Historiquement, l'Union européenne était l'un des plus importants exportateurs nets de sucre raffiné dans le monde<sup>128</sup>. Bien que l'Union européenne demeure un exportateur net de sucre raffiné, ses volumes d'exportation ont baissé de 73 p. 100, soit de 7,5 millions de TMVB en 2005-2006 à 2,0 millions de TMVB en 2009-2010<sup>129</sup>.

263. En 2005-2006, l'Union européenne était le plus grand exportateur mondial de sucre raffiné, représentant 33 p. 100 des exportations mondiales totales. En 2009-2010, l'Union européenne était devenue le troisième exportateur de sucre raffiné, derrière le Brésil et la Thaïlande, et représentait 10 p. 100 des exportations mondiales totales<sup>130</sup>.

264. Par conséquent, même si l'Union européenne dans son ensemble est un importateur net de sucre, le Tribunal est convaincu qu'elle demeure un exportateur net de sucre raffiné.

265. Contrairement aux affirmations de l'ICS, le Tribunal n'est pas convaincu que toute la production hors quota de l'Union européenne sera disponible aux fins d'exportation. À cet égard, le Tribunal prend note du rapport de F.O. Licht, qui indique que sur les 4,6 millions de tonnes métriques de production hors quota en 2009-2010, seules 2,1 millions de tonnes métriques<sup>131</sup> étaient destinées à l'exportation. Cette quantité englobe 1,85 million de tonnes métriques aux termes de permis d'exportation délivrés pour 2009-2010, environ 222 000 tonnes métriques aux termes de permis d'exportation délivrés pour 2008-2009 mais qui n'avaient pas encore été utilisés, et 50 000 tonnes métriques d'isoglucose. Le reste de la production hors quota a été soit reportée soit consacrée à un usage industriel non alimentaire<sup>132</sup>.

266. Le Tribunal estime que les éléments de preuve ne sont pas clairs quant à l'utilisation ou non des permis de 2008-2009 ni en ce qui concerne la période pour laquelle ou les conditions auxquelles ces permis inutilisés seraient imputés sur l'engagement de l'Union européenne à l'égard de l'OMC en matière de subventions à l'exportation.

267. Le Tribunal est toutefois d'avis que la production hors quota exportée en 2009-2010 se limitait à 1,85 million de tonnes métriques. Cette quantité comprend l'engagement de 1,35 million de tonnes métriques de l'Union européenne à l'égard de l'OMC en matière de subventions à l'exportation et les 500 000 tonnes métriques supplémentaires de sucre raffiné qui ont été exportées au-delà de cet engagement à un moment où, selon la Délégation de l'UE, les prix mondiaux étaient supérieurs aux prix nationaux de l'Union européenne.

268. Le Tribunal est également d'avis que les exportations dépassant l'engagement à l'égard de l'OMC ont probablement été réalisées à des prix non dommageables, en réaction aux circonstances exceptionnelles qui régnaient sur le marché à ce moment. Ceci étant dit, le Tribunal conclut qu'il ne dispose pas de renseignements suffisants pour présumer que l'Union européenne continuera à exporter des volumes dépassant son engagement à l'égard de l'OMC en matière de subventions à l'exportation au cours des 18 à 24 prochains mois.

---

128. Pièce du Tribunal RR-2009-003-32.21, dossier administratif, vol. 1A aux pp. 170.228-170.230.

129. Pièce du Tribunal RR-2009-003-32.09, dossier administratif, vol. 1.01 à la p. 38.

130. *Ibid.* aux pp. 38-41.

131. Le Tribunal fait remarquer que le volume des exportations rapporté par F.O. Licht est compatible avec celui rapporté par l'ISO.

132. Pièce du fabricant RR-2009-003-A-17A, annexe 29 à la p. 395, dossier administratif, vol. 11.

269. L'ICS soutient en outre que la capacité de raffinage actuellement inutilisée et prévue dans l'Union européenne constitue une autre menace, particulièrement en ce qui concerne les raffineurs de sucre de canne. L'ICS affirme que les raffineurs utiliseront cette capacité additionnelle en ayant recours au RPA de façon à augmenter leur débit de production.

270. Le Tribunal préfère toutefois les éléments de preuve soumis par LMC, McKeany-Flavell et F.O. Licht, qui prévoient tous que les raffineurs de sucre européens ne dépasseront pas les engagements de l'Union européenne à l'égard de l'OMC en matière de subventions à l'exportation<sup>133</sup>. Pour les motifs déjà mentionnés, le Tribunal n'est pas convaincu que l'Union européenne violera cet engagement à l'égard de l'OMC et ne considère pas que l'exportation de 500 000 tonnes métriques supplémentaires en 2010, alors que les prix du sucre ont atteint un sommet record, est un événement qui risque de se reproduire.

271. Traitant ensuite de la destination probable des exportations de sucre raffiné de l'Union européenne, le témoin expert de l'ICS a indiqué que l'Union européenne continue de compter sur un vaste éventail de destinations d'exportation, une forte proportion des exportations prenant la destination des marchés régionaux d'Europe, du bassin méditerranéen et des régions de la mer Rouge et du golfe Persique, alors que des volumes relativement plus faibles se dirigent vers des marchés plus éloignés, principalement en Asie<sup>134</sup>.

272. Quant à l'argument de l'ICS selon lequel l'Union européenne a perdu un nombre important de débouchés pour ses exportations à la suite de la construction de raffineries de sucre dans les marchés susmentionnés, le Tribunal fait remarquer que la capacité opérationnelle de ces nouvelles raffineries ne remplace pas entièrement les volumes d'exportation historiques de l'Union européenne vers ces marchés<sup>135</sup>. De plus, en ce qui concerne toute capacité prévue et toute capacité actuellement en construction, le Tribunal n'est pas convaincu par les éléments de preuve au dossier que cette capacité deviendra réellement fonctionnelle au cours des 24 prochains mois.

273. Le Tribunal est d'accord avec l'opinion des témoins experts de LMC et de McKeany-Flavell selon laquelle les raffineurs de l'Union européenne rechercheront les marchés d'exportation offrant les revenus les plus élevés. À ce sujet, les éléments de preuve permettent de croire que ces destinations seront des marchés qui sont géographiquement proches de l'Union européenne.

274. À cet égard, le Tribunal prend note des témoignages de M. Todd, de M. Makin et de M. Combs selon lesquels les frais de transport représentent un facteur important dans l'analyse des revenus nets possibles d'un raffineur de sucre<sup>136</sup>. Le Tribunal considère que les tarifs de fret continueront de rendre les marchés voisins plus attrayants que le Canada pour les volumes limités de sucre raffiné disponible aux fins d'exportation.

275. De plus, le Tribunal remarque que les prix de gros du sucre raffiné d'au moins quelques-uns de ces marchés voisins ont tendance à être plus élevés qu'au Canada<sup>137</sup>. Par conséquent, en s'appuyant sur la

---

133. McKeany-Flavell et F.O. Licht estiment qu'en 2010-2011, l'Union européenne ne dépassera pas son engagement à l'égard de l'OMC en matière d'exportation de 1,35 million de tonnes métriques, avec la possibilité d'un léger report dans la saison 2011-2012. LMC croit aussi que les exportations de l'UE peuvent s'approcher de la limite de 1,35 million de tonnes métriques la plupart des années, bien que l'Union européenne puisse dépasser encore sa limite si les prix sont élevés. Pièce du fabricant RR-2009-003-A-16 au para. 3.9, dossier administratif, vol. 11; pièce du fabricant RR-2009-003-A-17A, annexe 29 à la p. 395, dossier administratif, vol. 11; pièce du Tribunal RR-2009-003-31B, dossier administratif, vol. 1 à la p. 306.

134. Pièce du fabricant RR-2009-003-A-16 aux para. 3.19-3.20, dossier administratif, vol. 11.

135. *Ibid.* aux para. 3.19-3.20, 3.24-3.28, tableau 3.2, dossier administratif, vol. 11.

136. *Transcription de l'audience publique*, vol. 1, 7 septembre 2010, aux pp. 123, 127-128; *Transcription de l'audience publique*, vol. 3, 9 septembre 2010, aux pp. 293-294; pièce du fabricant RR-2009-003-A-04 au para. 68, dossier administratif, vol. 11.

137. Pièce du Tribunal RR-2009-003-32.13, dossier administratif, vol. 1A aux pp. 170.33-170.34.



logique économique selon laquelle les raffineurs chercheront à exporter vers les destinations les plus lucratives, le Tribunal est d'avis que les exportations de l'Union européenne seront surtout vendues sur ces marchés plutôt qu'au Canada, si l'ordonnance visant l'Union européenne est annulée.

276. Enfin, le témoin du Tribunal représentant Kraft a déclaré que les exigences de livraison « juste à temps » et les risques associés aux expéditions transfrontalières représentent des considérations très importantes pour les producteurs de PCS comme Kraft au moment de la prise de décisions en matière d'approvisionnement. L'Union européenne, en particulier, n'est pas considérée comme un fournisseur de sucre raffiné très attrayant en raison de ces considérations<sup>138</sup>.

277. Le Tribunal remarque aussi que parmi les 10 principaux clients de Lantic<sup>139</sup>, la majorité sont des multinationales dont la taille est similaire à celle de Kraft et qui, par conséquent, ont probablement des exigences et préoccupations similaires à celles de Kraft lorsqu'elles achètent du sucre raffiné.

278. Étant donné l'existence de marchés plus lucratifs et plus rapprochés géographiquement pour les raffineurs de sucre de l'Union Européenne, conjuguée aux contraintes logistiques et aux risques commerciaux associés à l'approvisionnement auprès de fournisseurs éloignés, le Tribunal convient qu'il n'y aura vraisemblablement pas d'exportations importantes de sucre raffiné de l'Union européenne vers le Canada et convient que l'Union européenne ne représenterait pas pour les acheteurs canadiens une source de sucre raffiné privilégiée.

279. Le Tribunal convient que les exportateurs de l'Union européenne auraient la possibilité de vendre leurs exportations sur le marché canadien en l'absence de l'ordonnance relative à l'Union européenne. Toutefois, à la lumière des éléments de preuve, le Tribunal est d'avis que les circonstances à court et à moyen terme feraient en sorte que les exportateurs de l'Union européenne ne vendraient pas de quantités appréciables de sucre sur le marché canadien puisque les volumes disponibles aux fins d'exportation seraient probablement vendus sur des marchés générant vraisemblablement des revenus nets plus élevés que le marché canadien.

280. En résumé, le Tribunal est d'avis qu'il n'est pas probable que les importations de sucre raffiné en provenance de l'Union européenne entrent sur le marché canadien en volumes importants à court et à moyen terme si l'ordonnance visant le dumping du sucre raffiné en provenance du Danemark, de l'Allemagne, des Pays-Bas et du Royaume-Uni ainsi que le subventionnement du sucre raffiné en provenance de l'Union européenne est annulée.

#### Prix probables des marchandises sous-évaluées et subventionnées et effet sur les prix des marchandises similaires

281. L'ICS soutient que le Canada est un marché attrayant pour le sucre de l'Union européenne puisqu'il s'agit d'un marché à prix élevés et que ses prix sont supérieurs aux prix mondiaux.

282. En ce qui concerne les prix probables, l'ICS fait valoir que sans l'ordonnance visant l'Union européenne, le sucre de l'Union européenne entrerait au Canada 1) au prix de la prime du sucre blanc alors en vigueur, additionné des coûts associés à la livraison du sucre raffiné sur le marché canadien, et/ou 2) à des prix couvrant seulement les frais variables et une faible part des frais fixes.

283. De plus, l'ICS fait valoir que les importations de sucre de l'Union européenne pourraient entrer au Canada à des prix représentant des marges de raffinage très faibles, beaucoup plus basses que les marges actuelles des producteurs nationaux.

---

138. *Transcription de l'audience publique*, vol. 3, 9 septembre 2010, aux pp. 356-360.

139. *Transcription de l'audience à huis clos*, vol. 2, 8 septembre 2010, à la p. 110.

284. L'ICS ajoute que l'Union européenne exporte actuellement la majeure partie de son sucre hors de l'Union européenne à des taux de transport par conteneur qui sont très concurrentiels pour les très longues distances et que ce mode d'expédition permet aux producteurs de fournir du sucre aux clients industriels à intervalles réguliers ainsi que dans des emballages prêts pour la vente au détail.

285. La Délégation de l'UE soutient qu'à la suite de la réforme de la politique sucrière de l'Union européenne, le prix interne de l'Union européenne a été réduit considérablement. Elle soutient que, étant donné que le prix actuel du marché de l'Union européenne se trouve en deçà du prix mondial, toute exportation à ce prix vers le Canada ne serait pas sous-évaluée. De plus, à la suite de la réforme et de la restructuration qui en a résulté, l'industrie sucrière de l'Union européenne est devenue très concurrentielle, tel que le reflètent les prix concurrentiels actuels, qui demeureront sûrement concurrentiels au moins jusqu'en 2015.

– Analyse du Tribunal

286. Le Tribunal prend note des éléments de preuve présentés par l'ICS selon lesquels le sucre raffiné exporté à partir de l'Union européenne peut être vendu au prix du sucre blanc du contrat n° 5. De l'avis du Tribunal, ce prix constitue le point de départ de tout examen des prix probables des importations de sucre raffiné en provenance de l'Union européenne.

287. En prenant le prix du sucre blanc du contrat n° 5 comme point de départ, les éléments de preuve indiquent que les frais de transport et les autres coûts associés à la livraison du sucre raffiné au Canada désavantagent les fournisseurs de l'Union européenne sur le plan des coûts<sup>140</sup>. Cela est d'autant plus vrai lorsqu'il est question de rendre ce sucre accessible aux acheteurs canadiens étant donné les défis que pose la géographie particulière du Canada.

288. Les témoignages indiquent qu'il n'est pas rentable d'expédier du sucre raffiné de l'est vers l'ouest du Canada<sup>141</sup>. Le Tribunal réfère aux témoignages des témoins de l'ICS selon lesquels les producteurs américains sont davantage incités à vendre à l'intérieur de la zone continentale de l'Amérique du Nord en raison des importants frais de transport intérieur et des autres coûts associés à l'acheminement du sucre vers les ports. Le Tribunal considère que le même argument vaudrait pour le sucre de l'Union européenne livré dans les ports de l'est du Canada afin d'être expédié aux marchés intérieurs du Canada. De l'avis du Tribunal, les activités de la branche de production nationale à Taber et à Vancouver seraient donc à l'abri de tout effet significatif qu'auraient les prix du sucre raffiné en provenance de l'Union européenne en raison de ces considérations relatives au transport intérieur.

289. Le Tribunal remarque également que, dans ses exposés au Tribunal, Lantic a fourni une analyse comparant le prix du sucre raffiné en vrac de l'Union européenne (en fonction du prix du sucre blanc du contrat n° 5 le 24 mars 2010) qui est livré et déchargé à Montréal (Québec) avec les coûts estimatifs de production de sucre blanc raffiné en vrac à Montréal<sup>142</sup>.

---

140. *Rapport du personnel* (public), pièce du Tribunal RR-2009-003-05, dossier administratif, vol. 1.1 aux pp. 78, 79; pièce du Tribunal RR-2009-003-16.02 (protégée), dossier administratif, vol. 4 à la p. 137; pièce du Tribunal RR-2009-003-32.05, dossier administratif, vol. 1A à la p. 156; pièce du Tribunal RR-2009-003-32.06, dossier administratif, vol. 1A à la p. 159.

141. *Transcription de l'audience à huis clos*, vol. 2, 8 septembre 2010, à la p. 167.

142. Pièce du Tribunal RR-2009-003-15.02, dossier administratif, vol. 3E à la p. 164; pièce du Tribunal RR-2009-003-16.02 (protégée), dossier administratif, vol. 4 à la p. 137. Une analyse similaire se trouve dans la pièce du fabricant RR-2009-003-A-08 aux para. 81-82, dossier administratif, vol. 11; pièce du fabricant RR-2009-003-A-09 (protégée) aux para. 81-82, annexe 9, dossier administratif, vol. 12.

290. Cette analyse suggère que le prix des exportations de l'Union européenne sera probablement fixé au prix du sucre blanc du contrat n° 5. Toutefois, le Tribunal est d'avis que l'analyse ne représente pas une véritable comparaison entre le prix réel rendu du sucre raffiné de l'Union européenne au Canada et le prix de vente du sucre raffiné produit au Canada.

291. Plus précisément, le Tribunal remarque que l'analyse ne tient pas compte de certains coûts (p. ex. le coût de l'assurance maritime, les frais de courtage) et que le dossier ne lui fournit pas de base raisonnable sur laquelle il pourrait s'appuyer pour estimer ces coûts afin d'établir une comparaison représentative en ce qui a trait au sucre en sacs, lequel, selon les témoignages, est le plus préoccupant pour la branche de production nationale.

292. Bien que ce calcul démontre que le prix du sucre en vrac en provenance de l'Union européenne demeure supérieur au prix du sucre en vrac canadien, l'analyse invite ensuite le lecteur à comparer le prix du sucre en vrac conteneurisé de l'Union européenne au prix de deux formats de sucre en sacs. Toutefois, comme l'analyse ne compare pas des produits équivalents ni ne fait d'ajustements adéquats pour tenir lieu de comparaison entre des produits équivalents, le Tribunal est d'avis qu'il ne peut y accorder qu'une faible valeur probante quant aux conséquences négatives sur les prix qui, comme on le prétend, résulteraient de l'annulation de l'ordonnance relative à l'Union européenne.

293. Le Tribunal a ensuite examiné les affirmations de l'ICS selon lesquelles les raffineurs de l'Union européenne exporteront du sucre raffiné au Canada à des prix couvrant les frais variables et une part des frais fixes. Toutefois, le manque de données au dossier sur les frais variables de production des raffineurs de l'Union européenne empêche le Tribunal de s'appuyer sur ces affirmations<sup>143</sup>. De plus, peu ou pas d'éléments de preuve ont été présentés au Tribunal relativement aux coûts de la culture betteravière dans l'Union européenne, à l'exception d'une affirmation générale selon laquelle les coûts doivent être similaires à ceux observés au Canada.

294. Le Tribunal trouve toutefois convaincant le témoignage d'expert selon lequel les exportations de sucre raffiné de l'Union européenne seraient vendues sur les marchés les plus lucratifs<sup>144</sup>. Tel qu'il est mentionné plus haut, sur certains marchés traditionnels pour le sucre raffiné de l'Union européenne, les prix de gros sont généralement plus élevés qu'au Canada et les frais de transport, plus bas, ce qui amène le Tribunal à constater que les ventes sur ces marchés seraient plus lucratives que les ventes au Canada.

295. À cet égard, le témoin de Sweet Source a déclaré qu'il serait prêt à envisager d'importer du sucre en provenance de l'Union européenne seulement s'il en tirait un avantage concurrentiel<sup>145</sup>. Toutefois, selon lui, l'achat de sucre de l'Union européenne est improbable puisque les raffineurs de l'Union européenne peuvent exporter vers des marchés géographiquement plus rapprochés qui génèrent des revenus nets plus élevés et donc à des prix plus élevés que ceux des sources actuelles d'approvisionnement de Sweet Source<sup>146</sup>.

---

143. Pièce du fabricant RR-2009-003-A-11 (protégée) au para. 63, dossier administratif, vol. 12; pièce du Tribunal RR-2009-003-RI-01C (protégée), dossier administratif, vol. 10 à la p. 8.

144. *Transcription de l'audience publique*, vol. 1, 7 septembre 2010, aux pp. 123, 127-128; *Transcription de l'audience publique*, vol. 3, 9 septembre 2010, aux pp. 293-294; *Transcription de l'audience à huis clos*, vol. 2, 8 septembre 2010, aux pp. 169-171.

145. *Transcription de l'audience publique*, vol. 2, 8 septembre 2010, à la p. 236.

146. *Transcription de l'audience à huis clos*, vol. 2, 8 septembre 2010, aux pp. 169-171.

296. Le Tribunal est donc convaincu que les exportateurs de sucre raffiné de l'Union européenne se tourneront vers des marchés qui leur permettront de maximiser leurs revenus. Malgré le fait que le prix mondial du sucre raffiné a toujours été un peu plus bas que le prix du marché canadien<sup>147</sup>, le Tribunal est d'avis que, étant donné les frais de transport et autres coûts associés à la fourniture de sucre raffiné aux acheteurs canadiens, les exportateurs de l'Union européenne se prévaudront sûrement de débouchés plus près d'eux et pouvant leur offrir un rendement net plus élevé.

297. À l'égard de l'argument selon lequel la simple offre de sucre en provenance de l'Union européenne mènera à la compression des prix, le Tribunal convient que cela pourrait avoir un effet nominal à court terme sur les prix canadiens, alors que certains acheteurs tenteront de tirer profit de l'annulation de l'ordonnance. Toutefois, cet effet ne durera vraisemblablement pas, compte tenu des préoccupations logistiques et des risques commerciaux associés à l'approvisionnement outre-mer et compte tenu du fait que le prix rendu final global du sucre raffiné de l'Union européenne ne sera vraisemblablement pas inférieur aux prix canadiens en vigueur.

– Résumé

298. En raison de ce qui précède, le Tribunal est d'avis que les prix probables des volumes probablement limités de sucre raffiné en provenance de l'Union européenne ne seront pas dommageables.

Rendement probable de la branche de production nationale et incidence probable des marchandises sous-évaluées et subventionnées sur la branche de production nationale

299. L'ICS soutient que la production excédentaire de sucre de betterave et la capacité inutilisée de raffinage de sucre de canne de l'Union européenne incitent fortement les raffineurs de sucre de canne à exporter leurs produits à un prix couvrant leurs frais variables et une partie de leurs frais fixes.

300. Comme dans le cas des États-Unis, l'ICS allègue que si l'on permettait à des importations sous-évaluées et subventionnées de sucre à bas prix en provenance de l'Union européenne d'entrer sur le marché canadien, les producteurs nationaux seraient forcés de réduire leurs prix de vente et leurs marges s'éroderaient, ce qui entraînerait une réduction de la rentabilité. Les producteurs nationaux soutiennent qu'ils ne seraient pas en mesure de poursuivre leurs activités aux marges bénéficiaires qui résulteraient de ces importations sous-évaluées et subventionnées.

301. L'ICS fait également valoir que la simple offre de sucre raffiné de l'Union européenne sur le marché canadien serait suffisante pour faire baisser les prix et réduire les marges des raffineurs nationaux.

302. À cet égard, le Tribunal est d'avis que selon les éléments de preuve, dans la mesure où un certain volume de sucre raffiné de l'Union européenne pénétrerait sur le marché canadien, ce volume n'aurait une incidence que sur une proportion relativement petite des activités de Lantic<sup>148</sup>. De plus, en ce qui concerne les activités de Lantic à Vancouver et à Taber dont il a été question ci-dessus, le Tribunal est d'avis que les frais additionnels pour effectuer le transport intérieur du sucre raffiné de l'Union européenne vers le marché de l'ouest du Canada ne seraient pas concurrentiels et, par conséquent, que le sucre raffiné de l'Union européenne aurait peu d'incidence sur ces activités. De plus, étant donné les exigences en matière de livraison juste à temps, il serait plus intéressant pour les acheteurs de l'ouest du Canada de se faire livrer du sucre par camion à partir des États-Unis que de se faire livrer du sucre dans des conteneurs à partir de l'Union européenne.

---

147. *Rapport du personnel* (protégé), pièce du Tribunal RR-2009-003-06, dossier administratif, vol. 2.1 aux pp. 42, 79; pièce du Tribunal RR-2009-003-32.06, dossier administratif, vol. 1A à la p. 159.

148. *Transcription de l'audience à huis clos*, vol. 2, 8 septembre 2010, à la p. 137.

303. Bien que l'ASFC ait conclu à la probabilité de la reprise ou de la poursuite du dumping du sucre raffiné en provenance du Danemark, de l'Allemagne, des Pays-Bas et du Royaume-Uni ainsi qu'à la probabilité de la reprise ou de la poursuite du subventionnement du sucre raffiné en provenance de l'Union européenne, le Tribunal est d'avis que si l'ordonnance relative à l'Union européenne est annulée, il n'y aura aucun effet dommageable à court et à moyen terme, les éléments de preuve ayant établi que les importations en provenance de l'Union européenne, y compris des quatre pays visés, seront probablement minimales au cours des 18 à 24 prochains mois et se feront à des prix supérieurs aux prix nationaux.

– Résumé

304. En raison de ce qui précède, le Tribunal conclut que la reprise ou la poursuite du dumping du sucre raffiné en provenance du Danemark, de l'Allemagne, des Pays-Bas et du Royaume-Uni et la reprise ou la poursuite du subventionnement du sucre raffiné en provenance de l'Union européenne ne causeront vraisemblablement pas un dommage à la branche de production nationale.

## CONCLUSION

305. Conformément à l'alinéa 76.03(12)*b*) et au paragraphe 76.04(1) de la *LMSI*, le Tribunal proroge son ordonnance concernant le dumping du sucre raffiné originaire ou exporté des États-Unis.

306. Aux termes de l'alinéa 76.03(12)*a*) de la *LMSI*, le Tribunal annule son ordonnance concernant le dumping du sucre raffiné originaire ou exporté du Danemark, de l'Allemagne, des Pays-Bas et du Royaume-Uni, et le subventionnement du sucre raffiné originaire ou exporté de l'Union européenne.

Pasquale Michaele Saroli  
Pasquale Michaele Saroli  
Membre

Jason W. Downey  
Jason W. Downey  
Membre

## ANNEXE

MARCHANDISES EXCLUES DES CONCLUSIONS RENDUES PAR LE  
TRIBUNAL DANS LE CADRE DE L'ENQUÊTE N<sup>o</sup> NQ-95-002

1. *Produits cocristallisés* – Aux fins de précision, il s'agit de produits constitués de mélanges de sirops de sucre ou de sucre liquide et d'un ou de plusieurs ingrédients autres que du saccharose combinés par un procédé de cocristallisation de manière à former une structure solide sèche sous forme de granules ou de poudre.
2. *Sucre perlé* – Aux fins de précision, il s'agit d'un sucre granulé dur en forme de pastilles constitué de sirop de sucre soumis à une chaleur intense. La pastille a la taille d'un pois et une forme ovale. Ses particules sont plus grosses que celles du sucre à gros grains, c'est-à-dire le sucre à glacer.
3. *Sucre de betterave sans floculation de marque Bottler* – Importé par McNeil Consumer Products Company et destiné à être utilisé dans les préparations pharmaceutiques.
4. *Sirop doré de marque Lyle* – Produit par Tate & Lyle PLC.
5. *Sirop de table de marque Lyle* – Produit par Tate & Lyle PLC.
6. *Dominos de sucre emballés de marque Daddy en boîtes de 1 kg* – Aux fins de précision, il s'agit de cubes de sucre emballés dans du papier avec illustration contenant chacun deux cubes de sucre.
7. *Cubes de sucre emballés de marque Daddy en boîtes de 5 kg contenant 960 portions* – Aux fins de précision, chaque portion renferme deux cubes de sucre emballés dans du papier avec illustration.
8. *Morceaux de sucre de canne brun précoupés de marque Saint-Louis en boîtes de 1 kg* – Aux fins de précision, il s'agit de morceaux de sucre aux formes grossières constitués de sucre de canne brun.
9. *Morceaux de sucre blanc de formes diverses de marque Daddy en boîtes de 500 g* – Aux fins de précision, il s'agit de morceaux de sucre précoupés en forme de carreaux, de cœurs, de piques et de trèfles.
10. *Vergeoise brune ou blonde de marque Daddy en étuis de 500 g.*
11. *Morceaux de sucres brun et blanc de marque Comptoir du Sud en boîtes de 1 kg et de 500 g.*
12. *Sucre à café brun de marque Daddy en étuis de carton de 500 g* – Aux fins de précision, il s'agit de sucre brun à gros granules.
13. *Sucre en cubes démerara* – Produit par Tate & Lyle PLC.
14. *Sucre candi en cristaux* – Produit par Tate & Lyle PLC. Aux fins de précision, il s'agit de gros cristaux de sucre de différentes teintes de brun.
15. *Sucre liquide peu coloré dont la couleur est de 10 unités de couleur ICUMSA (Commission internationale pour l'unification des méthodes d'analyse du sucre) ou moins et sucre liquide de distillerie importés par Gilbey Canada Inc. destinés à être utilisés dans les procédés de fabrication des distilleries.*

**MARCHANDISES EXCLUES PAR LES ORDONNANCES RENDUES PAR LE  
TRIBUNAL DANS LE CADRE DU RÉEXAMEN N<sup>o</sup> RR-99-006 DES  
CONCLUSIONS RENDUES PAR LE TRIBUNAL DANS LE CADRE DE  
L'ENQUÊTE N<sup>o</sup> NQ-95-002**

1. Sucre de betterave sans floculation de marque Bottler importé et destiné à être utilisé dans les préparations pharmaceutiques lorsque l'importateur a montré que le sucre de betterave sans floculation de sources canadiennes ne satisfait pas aux spécifications applicables.
2. Sirop doré et autres sirops de table importés dans des contenants prêts à être vendus au détail, d'au plus 3 litres.
3. Sous réserve de l'exception ci-dessous, cubes de sucre de spécialité dans des emballages individuels d'au plus 3 cubes, importés dans des emballages prêts à être vendus au détail d'au plus 5 kilogrammes. Cette exclusion ne s'applique pas aux cubes de sucre blanc en emballages génériques (c.-à-d. lorsque l'illustration est principalement une marque de commerce, un nom commercial, la raison sociale d'une entreprise ou une autre forme d'identification d'entreprise plutôt qu'une simple illustration).
4. Morceaux de sucre de spécialité précoupés, importés dans des emballages prêts à être vendus au détail d'au plus 1 kilogramme. Aux fins de précision, ces marchandises comprennent les morceaux de sucre en forme de carreaux, de cœurs, de pics et de trèfles, mais non les morceaux de sucre en cubes ou en dominos (c.-à-d. de forme irrégulière).
5. Morceaux de sucre aux formes grossières pesant en moyenne entre 3 et 10 grammes, importés dans des emballages individuels prêts à être vendus au détail, d'au plus 1 kilogramme.
6. Très gros cristaux de sucre dont le poids moyen dépasse 0,05 gramme, importés dans des emballages individuels prêts à être vendus au détail, d'au plus 1 kilogramme.
7. Cubes et dominos (c.-à-d. rectangles) de sucre de spécialité, constitués de sucre démerara, de cassonade, de cassonade dorée ou de sucres autres que du sucre blanc, importés dans des emballages prêts à être vendus au détail, d'au plus 1 kilogramme. Aux fins de précision, il ne s'agit pas de cubes ou de dominos de sucre cristallisé blanc.
8. Sucre liquide peu coloré dont la couleur est de 10 unités de couleur ICUMSA (Commission internationale pour l'unification des méthodes d'analyse du sucre) ou moins et sucre liquide de distillerie importés et destinés à être utilisés dans la fabrication de boissons spiritueuses, lorsque l'importateur a montré que le sucre liquide peu coloré de sources canadiennes ne satisfait pas aux spécifications applicables.
9. Le sucre biologique qui satisfait aux exigences de la norme n<sup>o</sup> CAN/CGSB-32.310-99 (Agriculture biologique) de l'Office des normes générales du Canada, de la *Federal Organic Foods Production Act of 1990* des États-Unis ou des règles y afférent, ou du règlement n<sup>o</sup> EN2092/94 (Règlement biologique) de l'Union européenne, dans la mesure où il est assorti d'un certificat de transaction attestant de la conformité à la norme et signé par un organisme de certification accrédité conformément au Guide 65 de l'ISO.

**MARCHANDISES EXCLUES PAR LES ORDONNANCES RENDUES PAR LE  
TRIBUNAL DANS LE CADRE DU RÉEXAMEN N<sup>O</sup> RR-2004-007 DES  
CONCLUSIONS RENDUES PAR LE TRIBUNAL DANS LE CADRE DE  
L'ENQUÊTE N<sup>O</sup> NQ-95-002**

1. Les tablettes de sucre de canne rectangulaires emballées individuellement.