

LE TRIBUNAL
CANADIEN
DU COMMERCE
EXTÉRIEUR



CANADA

UNE ENQUÊTE SUR LA RÉPARTITION DES CONTINGENTS D'IMPORTATION

octobre 1992

SAISINE N° GC-91-001

**UNE ENQUÊTE SUR
LA RÉPARTITION DES
CONTINGENTS D'IMPORTATION**

Tribunal canadien du commerce extérieur

Le Tribunal canadien du commerce extérieur est un organisme quasi-judiciaire indépendant qui relève du Parlement par l'entremise du ministre des Finances. Il a été créé le 31 décembre 1988 en vertu de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*. Le Tribunal entend des appels des décisions de Revenu Canada en matière de douanes, de taxes de vente et d'accise. Le Tribunal rend des conclusions à savoir si l'importation de marchandises, qui font l'objet de dumping ou de subventionnement, cause ou ne cause pas un préjudice à la production canadienne de telles marchandises. Il mène aussi des enquêtes de mesures de sauvegarde contre les importations à la demande du gouvernement ou des producteurs nationaux. En dernier lieu, le Tribunal agit presque en qualité de commission d'enquête permanente autorisée à effectuer des recherches, à recueillir des faits, à tenir des audiences publiques et à faire rapport sur toutes questions relatives aux intérêts économiques, commerciaux ou tarifaires du Canada.

Pour de plus amples renseignements, veuillez écrire au Secrétaire, 365, avenue Laurier ouest, Ottawa (Ontario) K1A 0G7.

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992

N° de catalogue F43-6/91-001F

ISBN 0-662-97828-5

English copies also available

AVANT-PROPOS

Les contingents d'importation sont une caractéristique importante de l'environnement complexe et souvent chargé du commerce international dans lequel évoluent les industries laitières et avicoles canadiennes. Malgré la faible part du marché que représentent les importations dans les secteurs qui fonctionnent en gestion de l'offre, la répartition des contingents d'importation peut influencer considérablement sur la situation concurrentielle et les rapports d'approvisionnement de ces industries, de même que sur la variété des produits offerts aux consommateurs.

Nous avons entrepris la présente enquête à la suite d'une demande du Gouverneur en conseil donnant ordre au Tribunal canadien du commerce extérieur de lui fournir des recommandations sur les méthodes optimales de répartition des contingents d'importation. La demande du gouvernement découlait en partie de recommandations formulées en ce sens par le Groupe de travail national sur la volaille et le Groupe de travail sur la politique laitière nationale.

Les contingents d'importation sont une denrée précieuse. Les décisions relatives à leur répartition sont difficiles à prendre et suscitent la division. D'un côté se trouvent ceux dont l'entreprise est axée sur la capacité d'importer des produits contrôlés et, de l'autre, ceux qui croient qu'on leur a refusé les avantages dont bénéficient leurs concurrents titulaires de contingents. La plupart du temps, le nombre de contingents d'importation est si réduit qu'il est impossible de répondre aux besoins des deux parties. Le fait que les participants de ces industries doivent déjà relever un défi de taille, soit fonctionner à l'intérieur de régimes de gestion de l'offre dans lesquels ils n'ont qu'un contrôle restreint sur les volumes et les prix, complique le dilemme.

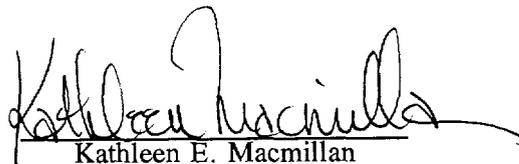
Nous avons conclu que, pour la plupart des produits visés par notre enquête, l'accès aux contingents d'importation doit être ouvert à tous les participants de l'industrie par mise à l'enchère. Cela éviterait d'attribuer à long terme le droit d'importer des produits contrôlés à quelques privilégiés ou d'être obligé de rendre des décisions fréquentes sur qui a le plus droit au contingent. Il est possible d'organiser et d'échelonner les enchères de façon à garantir une stabilité raisonnable du marché, tout en autorisant la venue de nouveaux participants.

Nous estimons, toutefois, que l'enchère ne convient pas dans tous les cas. En ce qui a trait aux importations qui constituent une part appréciable du marché canadien et qui servent d'intrants importants à l'industrie de la surtransformation au Canada, ce qui est le cas du poulet, du dindon et des œufs d'incubation et des poussins de poulet à griller, nous recommandons la répartition des contingents entre les transformateurs des produits importés, proportionnellement à la taille de leur exploitation.

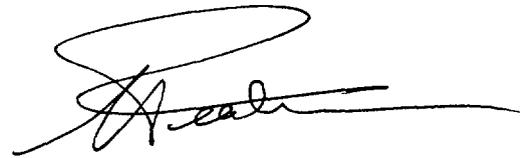
Nous souhaitons remercier les douzaines de producteurs, de transformateurs et de distributeurs qui ont accepté que l'on visite leurs usines, qui ont rempli des questionnaires, qui ont préparé des mémoires et qui ont participé si activement à nos audiences publiques. Grâce à eux, nous avons appris de quelle façon sont utilisées les importations, de quelle manière les produits alimentaires sont fabriqués et comment fonctionnent les marchés dans ces industries complexes. Les mémoires fort bien élaborés présentés par les associations industrielles ont constitué pour nous une source précieuse de renseignements.

Nous avons ouvert l'enquête avec la certitude qu'il n'y aurait pas de solutions faciles aux problèmes posés. Au moment où nous terminons notre étude, cette conviction demeure inchangée. Toutefois, cette enquête exhaustive et laborieuse nous a permis d'examiner les problèmes sous tous les angles et de bien les saisir. Nous croyons que le présent rapport renferme des recommandations qui répondent entièrement aux exigences formulées dans notre mandat, tout en reconnaissant la complexité des industries et des régimes de contingentement des importations en cause.

Enfin, nous souhaitons adresser nos plus vifs remerciements à notre personnel pour son dévouement et son excellent travail. Il nous a fait grand plaisir de collaborer à la présente enquête importante et enrichissante.



Kathleen E. Macmillan
Membre président



Arthur B. Trudeau
Membre



Sidney A. Fraleigh
Membre

1. Introduction

Ces vingt dernières années, le gouvernement a adopté des régimes de gestion de l'offre pour de nombreux produits agricoles, à commencer par certains produits laitiers à la fin des années 60 et plus récemment, en 1988, en régissant la production d'œufs d'incubation et de poussins de poulet à griller. Protéger le marché canadien de la concurrence des importations est essentiel au fonctionnement de ces régimes. Actuellement, 18 produits agricoles ou alimentaires figurent à la Liste de marchandises d'importation contrôlée (LMIC) et 10 d'entre eux font l'objet de contingents globaux autorisant l'importation de quantités restreintes. L'importation des produits contingentés inscrits à la LMIC est limitée à un certain volume fixe, par exemple pour le fromage et le babeurre, ou à un certain pourcentage du marché canadien, comme c'est le cas pour le poulet et le dindon.

Chaque fois qu'un produit était inscrit à la LMIC et soumis à des contrôles quantitatifs, le gouvernement devait décider qui recevrait une part du contingent global d'importation. En règle générale, le gouvernement a attribué des contingents aux entreprises qui avaient importé des produits dans les années précédant immédiatement la mise en place des contrôles, proportionnellement à leur participation au marché de l'importation. En ce qui a trait au fromage, par exemple, c'est ce principe qui demeure, de nombreuses années plus tard, le seul critère de répartition des contingents d'importation. Par conséquent, les contingents demeurent en grande partie entre les mains des importateurs connus ou des entreprises qui ont acquis les firmes qui étaient les titulaires d'origine des contingents.

Quoi qu'il en soit, la valeur des portefeuilles de contingents d'importation a eu tendance à croître dans le temps, ce qui reflète la différence grandissante entre les prix canadiens et étrangers des produits régis. Un contingent d'importation est une valeur très appréciée qui offre au titulaire la possibilité d'élargir sa gamme de produits ou sa part du marché, de réduire ses coûts et d'augmenter ses bénéfices. À quelques rares exceptions près, la demande des contingents d'importation dépasse considérablement le volume offert aux fins de distribution. C'est ce qu'on peut conclure des très longues listes d'attente pour obtenir des contingents, des frais d'acquisition élevés des entreprises titulaires de contingents qui ne possèdent que quelques autres valeurs actives et d'un marché lucratif pour la «location» de contingents d'importation.

Conscients des avantages concurrentiels que représente le fait d'être titulaire d'un contingent d'importation, certains participants de l'industrie ont commencé à préconiser une autre méthode de répartition qui leur offrirait la possibilité d'obtenir ces avantages. Pourquoi, disaient-ils, ces privilèges devraient-ils être accordés sans frais au même groupe, année après année? De leur côté, les titulaires de contingents soutenaient qu'ils avaient justement acquis leur portefeuille, en contrepartie de la croissance qu'ils n'avaient pas pu obtenir en raison des contrôles d'importation et en reconnaissance également de leurs efforts constants de développement du marché. À diverses reprises, le gouvernement a travaillé avec des groupes d'industries à l'élaboration d'un consensus sur

les meilleurs moyens de répartition des contingents d'importation. En règle générale, ces efforts n'ont connu qu'un succès mitigé. Par conséquent, et à la suite des recommandations formulées par les groupes de travail de l'industrie, le gouvernement a décidé de confier l'étude du problème au Tribunal canadien du commerce extérieur (le Tribunal).

C'est un problème assez difficile à résoudre car, comme dans tout débat sur les meilleurs moyens de répartir une marchandise rare, les sentiments des «ayants» et des n'«ayant-pas» sont profonds. Nous avons rapidement découvert qu'il n'existe aucune solution qui plaise à tous les participants. Le problème met en cause beaucoup plus que de simples questions d'équité. Les secteurs qui dépendent fortement des intrants sous gestion d'offre sont aux prises avec des problèmes particuliers de compétitivité et d'efficacité du marché. Toute décision concernant la répartition des contingents d'importation doit tenir compte des interrelations complexes qui se sont développées pour répondre aux besoins du secteur de la production intérieure.

2. Notre mandat

L'approche retenue par le Tribunal dans son étude de la répartition des contingents d'importation était entièrement dictée par la saisine du Gouverneur en conseil. Le 13 août 1991, le gouvernement nous ordonnait :

d'entreprendre sans délai une enquête sur les méthodes actuelles de répartition des contingents d'importations visant les produits agricoles et sur des méthodes de remplacement pour ensuite formuler des recommandations sur la ou les méthodes optimums de répartition à l'échelle nationale des contingents d'importations visant les produits agricoles actuellement assujettis à des contrôles d'importations en considération des facteurs d'équité, de prévisibilité, d'efficacité économique, de transparence, d'entrée dans l'industrie, de réceptivité aux besoins du marché et de compétitivité.

Dans l'interprétation du mandat, nous avons retenu que le Gouverneur en conseil s'intéressait «à la ou aux méthodes optimums» de répartition des contingents d'importation. Il n'était pas ordonné au Tribunal d'évaluer les régimes actuels et d'apporter des justifications au cas où des changements se révéleraient nécessaires. Le gouvernement dégageait sept facteurs sur lesquels le Tribunal devait se fonder pour évaluer les méthodes actuelles et les méthodes de remplacement. Tous les facteurs avaient trait aux caractéristiques d'une méthode de répartition des contingents d'importation «intégrale et fonctionnelle» et non aux concessions possibles ou aux bouleversements qui pourraient résulter d'un changement. En bref, le Gouverneur en conseil désirait, conformément au mandat précité, que le Tribunal formule des recommandations sur la méthode idéale ou la meilleure méthode de répartition des contingents d'importation, laquelle méthode serait également pratique et exécutable en plus de reconnaître les réalités des entreprises.

Ce cadre imprègne fortement nos recommandations. Nous avons supposé que le gouvernement n'aurait pas formulé ainsi sa demande s'il n'était pas prêt à accepter la possibilité de modifier les méthodes actuelles de répartition des contingents d'importation. En posant ainsi le problème, le gouvernement se réservait le privilège de choisir les moyens de mise en œuvre de tout changement et de coordination avec d'autres réalités nouvelles, par exemple celles qui découlent du commerce international.

Il est évident que nous ne pouvions tirer nos conclusions à partir de rien. Nous avons le mandat de tenir des audiences publiques et d'analyser les opinions de toutes les parties intéressées, allant des producteurs aux consommateurs. Nous ne nous en sommes pas privés, bien au contraire! Au total, 108 groupes et particuliers se sont inscrits comme participants à l'enquête. Nous avons reçu 151 mémoires et déclarations de témoins et tenu 23 jours d'audiences publiques. Grâce à l'enthousiasme, à l'engagement et à la patience de ces participants, nous avons appris à connaître le fonctionnement des secteurs canadiens des produits laitiers et de la volaille, ainsi que les forces et les faiblesses des méthodes actuelles de répartition des contingents d'importation. Les connaissances et les conseils de ces intervenants ont été intégrés aux rapports préparés par le personnel du Tribunal, rapports qui ont été analysés en profondeur et bien accueillis par les participants de l'industrie. Nous avons donc la certitude que nos recommandations rendent compte d'une connaissance véritable des industries visées.

En formulant nos conclusions, nous étions conscients que notre enquête n'avait pas été ouverte pour que les intervenants de l'industrie arrivent à un consensus sur une méthode optimale de répartition des contingents d'importation. En fait, si nous nous étions limités uniquement aux opinions des participants aux audiences publiques, nous aurions conclu que le consensus manifeste était qu'il ne fallait pas modifier les méthodes actuelles de répartition des contingents d'importation, mais simplement les améliorer. Les organismes d'importateurs et les groupes de transformateurs, qui étaient bien représentés à nos audiences, nous ont transmis à cet égard un message très clair. Toutefois, la présente enquête n'était pas, selon nous, une simple question de dénombrement des «oui» et des «non». Ce type de pondération des opinions ne convient pas aux enquêtes économiques. Nous nous en sommes donc tenus à la directive du gouvernement : étudier les méthodes actuelles de répartition des contingents d'importation et des méthodes de remplacement en fonction du même ensemble de facteurs et recommander les «méthodes optimums».

L'un des facteurs importants de notre mandat dont nous devons tenir compte pour formuler nos recommandations était celui des droits et des obligations du Canada sur le plan international. Nombre des conseillers juridiques et de parties ont soutenu que la seule méthode vraiment sûre était la méthode actuelle de répartition des contingents d'importation et ils ont mentionné les nombreux écueils des méthodes de remplacement, particulièrement la mise aux enchères. En définitive, nous n'avons pu partager ce point de vue, pour les raisons mentionnées au chapitre II du présent rapport.

Enfin, dans l'étude des possibilités de modifier les méthodes actuelles de répartition des contingents d'importation, nous avons tenu compte du cadre de gestion de l'offre dans lequel fonctionnent les industries en cause. Toujours conscients du contexte réglementaire, nous n'avons rien trouvé au mandat qui nous permettait de conclure que

nous devons nous limiter aux divers mécanismes utilisés par les organismes fédéraux et provinciaux de gestion de l'offre pour répartir les contingents de production ou de mise en marché.

3. Les sept facteurs d'évaluation

Nous avons, au cours des audiences publiques, consacré un temps considérable à la discussion des définitions présentées par le personnel du Tribunal et les parties intéressées à l'égard des sept facteurs exposés au mandat. Nous avons également accordé une attention particulière aux opinions des parties sur l'importance relative de chacun des facteurs dans nos évaluations des méthodes actuelles de répartition des contingents d'importation et des méthodes de remplacement. Nous sommes arrivés à la conclusion que certains facteurs sont tout particulièrement importants, tandis que d'autres sont d'application limitée, et qu'il faudrait consentir à des concessions entre certains facteurs (p. ex., équité, par rapport à compétitivité et efficacité économique) pour arriver à une méthode optimale de répartition des contingents d'importation. Enfin, il nous est apparu que la pondération exacte des facteurs dépendait en grande partie du produit importé visé.

Le premier facteur dégagé au mandat est celui de l'équité. Les parties intéressées avaient des opinions fortement divergentes sur la signification du terme, ce qui nous a donné à penser que l'équité, comme la beauté, est en grande partie subjective. À notre avis, l'équité s'entend de ce qui est juste ou équitable. Ainsi, selon nous, la méthode équitable de répartition des contingents d'importation serait celle où tous les participants ont la même possibilité d'acquérir directement un contingent d'importation. La méthode équitable ne fait pas de discrimination ni de favoritisme à n'importe quel niveau du circuit de distribution.

Le deuxième facteur mentionné et celui auquel les parties intéressées accordaient habituellement le plus de poids est la prévisibilité. À notre avis, la méthode prévisible de répartition des contingents d'importation est celle qui permet à une entreprise de prévoir avec exactitude dans quelle mesure elle réussira à obtenir par affectation directe un contingent d'importation et, le cas échéant, quels seront le coût, le volume et les conditions de l'attribution.

En ce qui a trait à l'efficacité économique, cela désigne, d'après notre interprétation, la facilité avec laquelle les contingents d'importation finissent par échoir aux participants de l'industrie qui leur attribuent la plus grande valeur, d'où une maximisation des frais de transaction associés au fait que les contingents passent entre les mains de multiples intermédiaires. Une méthode soucieuse de l'efficacité économique est en même temps simple, sur le plan administratif, tant du point de vue du titulaire de contingents que du gouvernement.

À notre avis, la méthode transparente de répartition des contingents d'importation se fonde sur des critères et des mécanismes décisionnels simples et directs, clairement communiqués à tous les participants de l'industrie. De plus, pour que la méthode soit transparente, il faut également qu'il n'y ait que peu ou pas de liberté de décision en matière administrative. Enfin, la méthode totalement transparente serait assortie d'un

mécanisme officiel d'appel et autoriserait la publication non seulement des noms des titulaires de contingents d'importation, mais aussi du volume qu'ils détiennent.

À notre sens, le facteur de l'entrée dans l'industrie chevauchait quelque peu celui de l'équité. Nous croyons qu'une méthode de répartition des contingents d'importation qui laisse de la place aux nouveaux arrivés servirait ces deux facteurs à la fois.

Nous avons défini la réceptivité aux besoins du marché comme désignant la capacité de la méthode de répartition des contingents d'importation de répondre aux besoins du marché sur les plans suivants : taille des produits, qualité, variété, échéancier et emplacement. Nous partageons l'avis de nombreuses parties, selon lesquelles la réceptivité aux besoins du marché doit être envisagée dans le contexte du système de gestion de l'offre et des contraintes qu'il impose au comportement de l'offre et du marché.

La compétitivité, qui constitue le dernier des facteurs mentionnés au mandat, s'entend de la capacité d'une entreprise de survivre et de croître tout en faisant un profit raisonnable. Dans le cadre de la gestion de l'offre, une méthode de répartition des contingents d'importation peut augmenter la compétitivité des bénéficiaires individuels en réduisant le coût des matières premières utilisées comme intrants et, dans certains cas, en leur offrant l'accès à des approvisionnements supplémentaires pour les aider à absorber les coûts fixes de transformation et de distribution. Toutefois, sur le plan global, il est douteux, selon nous, qu'une méthode de répartition des contingents d'importation ait des effets appréciables sur la compétitivité des industries visées en raison de la part du marché généralement modeste occupée par les importations et du grand nombre de participants de l'industrie. Quoi qu'il en soit, nous avons reconnu que les producteurs de produits non-LMIC qui utilisent des intrants LMIC étaient défavorisés, par rapport à leurs concurrents américains, et que leur compétitivité pourrait être relevée par l'attribution directe de contingents d'importation.

4. Observations générales

Notre connaissance de la manière dont les importations sont utilisées dans différentes industries nous a amenés à tirer des conclusions différentes sur l'importance des sept facteurs dans l'élaboration d'une méthode optimale de répartition des contingents d'importation. L'un des facteurs essentiels était le stade de transformation des importations lors de leur entrée au Canada et par qui elles sont surtransformées.

a) Produits LMIC importés sous une forme finie

À notre avis, la mise aux enchères des contingents d'importation constitue la méthode la plus équitable et la plus directe pour la plupart des produits LMIC qui sont importés sous une forme finie, notamment les œufs en coquille et la plupart des produits laitiers. Les enchères de contingents d'importation laissent aux forces du marché la tâche difficile, voire impossible, de décider, parmi les nombreux concurrents, quelles entreprises ont le plus droit à une marchandise rare et précieuse. L'autre avantage des enchères est que les importations sont ainsi acheminées aux participants qui leur attribuent

la plus grande valeur, ce qui permet de satisfaire à l'objectif d'efficacité économique. Les enchères rendent compte du fait que les marchés changent et que ceux qui, une certaine année, attribuent le plus de valeur aux importations pourraient ne pas être les mêmes que ceux disposés à être les plus-disant à l'enchère suivante. Ainsi, les enchères évitent de conférer en permanence un ensemble de privilèges qui pourraient ne pas correspondre à l'évolution des besoins du marché sur les plans de la réceptivité et de la compétitivité.

À notre avis, tous les niveaux du circuit de distribution doivent être autorisés à soumissionner aux enchères de contingents d'importation. Le risque que des intérêts puissants d'un niveau quelconque du circuit de distribution monopolisent les portefeuilles de contingents d'importation ne nous semble pas plus grand dans un système d'enchères que dans le régime actuel, où les contingents d'importation peuvent généralement être acquis par «location» sur le marché secondaire. L'imposition de limites aux portefeuilles de contingents maximaux pour un même soumissionnaire réduirait encore davantage ce risque.

Nous croyons que le groupe des participants qui négocient actuellement l'importation de produits (certains sont titulaires de contingents, d'autres sont acheteurs sur le marché secondaire) constituerait le noyau d'importateurs de base dans le cadre d'un système d'enchères. Ces entreprises possèdent la compétence et les relations qui leur permettraient de fonctionner efficacement dans un système de ce genre. Le maintien de leur participation garantirait la stabilité des profils d'importation.

La plus grande faiblesse du système d'enchères est son éventuelle imprévisibilité. Toutefois, les enchères ne nous semblent pas moins stables que l'obtention par «location» de contingents sur le marché secondaire, pratique largement répandue actuellement. Nous n'avons décelé aucune raison en vertu de laquelle les lois de l'offre et de la demande, et de la maximisation des profits n'obligeraient pas les titulaires de contingents, dans un système d'enchères, à évertuer autant pour répondre à la demande du marché et ce, d'une façon aussi compétente que les titulaires connus de contingents l'ont fait dans le passé. Le fait que tout participant désireux de perturber le marché ou d'utiliser les importations pour obtenir un avantage indu avait la possibilité d'obtenir à cette fin des contingents «par location» sur le marché secondaire nous a permis de conclure que les enchères ne posent à cet égard pas plus de risque que le système actuel, particulièrement si l'on ajoute une restriction supplémentaire aux limites maximales des portefeuilles de contingents.

Nous estimons que les enchères peuvent être conçues et administrées de façon à réduire le plus possible l'imprévisibilité et à promouvoir la stabilité du marché. Les portefeuilles de contingents d'importation doivent être de durée assez longue, mais les enchères elles-mêmes doivent être tenues fréquemment de façon à faciliter l'accès. Nous croyons qu'un système d'enchères généralisé de type hollandais ou britannique se traduirait par des résultats moins étonnants pour les participants à l'enchère qu'un système où chaque partie dépose une soumission scellée et attend les résultats. Enfin, nous recommandons la transparence totale en ce qui a trait aux prix de soumission et aux quantités, afin que tous les participants disposent de renseignements complets sur lesquels ils peuvent fonder leurs décisions futures d'enchères.

b) Produits LMIC utilisés comme intrants

La mise aux enchères ne nous a pas semblé appropriée pour la répartition des contingents d'importation des produits LMIC utilisés comme intrants en surtransformation ou dans d'autres industries en gestion d'approvisionnement au Canada. Tel est le cas de la volaille, des œufs d'incubation et des poussins de poulet à griller. En l'occurrence, il existe une certaine possibilité, par des affectations directes de contingents d'importation, d'améliorer la compétitivité de l'industrie intérieure qui utilise des intrants LMIC. Cela est particulièrement vrai pour les transformateurs de produits non-LMIC, par exemple les repas préparés au poulet, qui devront concurrencer sur un pied d'égalité les produits fabriqués aux États-Unis à l'aide d'intrants moins coûteux, lorsque les tarifs douaniers sur les produits finis seront éliminés dans le cadre de l'*Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis*.

En plus du facteur compétitivité, la prévisibilité est une préoccupation essentielle pour les industries situées en aval dans les secteurs de la volaille, des œufs d'incubation et des poussins de poulet à griller. L'interruption des importations pourrait provoquer de graves bouleversements dans les établissements de transformation de la volaille à fort apport en capital qui dépendent de ces intrants. En raison de la gestion de l'offre, les usines ne pourraient pas remplacer facilement au pied levé les importations perdues par un approvisionnement intérieur. Cela pourrait s'avérer coûteux pour ces transformateurs et les nombreux travailleurs de ce secteur.

Et qui plus est, les importations représentent plus du cinquième du marché intérieur des œufs d'incubation et des poussins de poulet à griller et, en retour, ces produits sont l'intrant de l'industrie avicole qui fonctionne en gestion d'offre. Les fluctuations régionales des profils d'importation pourraient laisser les producteurs de volaille à court d'approvisionnement, ce qui créerait de graves difficultés dans ce secteur et, en définitive, augmenterait les coûts à la production et les prix à la consommation.

Par conséquent, dans les situations où une industrie de transformation dépend d'une offre prévisible de produits importés, nous recommandons au gouvernement d'envisager la répartition directe du contingent d'importation à ce niveau du circuit de distribution. Pour des raisons d'équité, nous préconisons que la répartition se fasse proportionnellement à la taille de l'exploitation.

c) Caractéristiques communes des méthodes de répartition des contingents d'importation

Aucune méthode de répartition des contingents d'importation ne peut offrir la garantie que, dans tous les cas, les contingents aillent directement aux participants qui leur attribuent la plus grande valeur. Même si la mise à l'enchère des contingents d'importation offre le meilleur moyen d'atteindre ce résultat, les conditions du marché peuvent changer d'une enchère à l'autre, obligeant les participants à réviser leurs intentions initiales. Par conséquent, il est certain que, selon nous, les marchés secondaires actuels continueront à fonctionner et à compléter toute méthode de répartition des contingents d'importation que nous recommandons.

Le fonctionnement du marché secondaire repose sur la possibilité de cession des contingents d'importation. Nous croyons, et cela devrait être une caractéristique commune à toute méthode de répartition des contingents d'importation, qu'il ne devrait y avoir aucun obstacle juridique à la cession des contingents d'importation. Cela sanctionnerait les transactions qui se font actuellement sur le marché et, à l'avenir, maintiendrait au minimum les coûts de transaction.

Nous recommandons en outre que le gouvernement divulgue le nom des titulaires de contingents et le volume de leur affectation. Afin de protéger la confidentialité des renseignements des entreprises qui ont reçu un contingent d'importation d'après la taille de leur exploitation, les portefeuilles de contingents devraient être divulgués uniquement par tranches.

Enfin, nous croyons que toute méthode de répartition des contingents d'importation doit comporter un mécanisme officiel d'appel.

5. Recommandations visant des produits particuliers

a) Fromage

Nous estimons que le contingent d'importation du fromage est un excellent candidat au système d'enchères. Il ne fait aucun doute que, dans une enchère des contingents de fromage, les nouveaux titulaires de contingents d'importation continueront d'alimenter le marché du fromage d'une manière aussi efficace, efficiente et réceptive au marché que l'ont fait par le passé les titulaires connus. Il existe au Canada une forte demande de fromages de spécialité et les importateurs de produits non fabriqués ici peuvent réaliser des bénéfices appréciables. Les rentes de contingents considérables découlant de cette activité ont favorisé le développement d'une industrie canadienne des fromages fins qui est désormais capable de produire du brie, du camembert, du havarti et nombre d'autres variétés. Nous croyons que ces mêmes stimulants continueront à jouer, dans un système d'enchères, et qu'ils donneront les mêmes résultats en ce qui a trait à la diversité des variétés et à l'appui à la production intérieure de fromage.

Quant à la conception des enchères, nous recommandons des limites concernant le portefeuille maximal de contingent afin qu'aucun participant n'ait accès directement à un contingent d'importation dépassant 10 p. 100 du total. Nous préconisons également des enchères annuelles du contingent d'importation pour une durée de trois ans. Le triennat laisserait un certain temps pour créer des rapports fournisseur-acheteur. Enfin, il faut signaler qu'il serait nécessaire de tenir des enchères distinctes à l'égard des contingents d'importation CE (Communauté européenne) et non-CE.

Nous n'avons trouvé que peu de justification pratique ou économique à la tenue d'enchères distinctes pour des variétés individuelles de fromage ou groupes de spécialités. Notre observation est la suivante : d'après les descriptions des parties intéressées et malgré la surveillance des importations par variétés effectuée par les représentants gouvernementaux, le marché décide depuis un certain temps des spécialités qui seront importées. Il nous semble que le marché doit continuer à trancher ce genre de question.

Nous avons écarté les attributions directes aux fabricants canadiens utilisant le fromage comme intrant dans leurs activités de transformation. Actuellement, l'industrie canadienne du fromage répond à la plus grande partie des besoins des transformateurs, ce qui touche principalement le cheddar et la mozzarella. Notre réticence à cet égard découlait de ce que toute affectation directe aux surtransformateurs se ferait aux dépens de la production canadienne de variétés standards utilisées par les fabricants d'aliments. De plus, la Commission canadienne du lait (CCL) a mis sur pied récemment un programme de remise couvrant une partie des coûts d'intrants plus élevés imposés aux transformateurs qui utilisent des intrants laitiers LMIC. Ce programme n'est pas encore permanent, mais à notre avis, il renferme une méthode permettant de régler les désavantages subis par ces transformateurs sur le plan de la concurrence qui est supérieure à l'affectation directe de contingents d'importation. D'après les rares exposés des utilisateurs industriels de produits laitiers LMIC qui ont traité de cet aspect, il nous est permis de supposer que ces derniers sont d'accord.

b) Crème glacée et yogourt

Nous recommandons que les contingents d'importation de crème glacée et de yogourt soient attribués à l'enchère sur la même base que le fromage, c.-à-d. des enchères annuelles à l'égard de portefeuilles étalés sur trois ans. Les portefeuilles de contingents individuels devraient être limités à 20 p. 100 de chaque contingent disponible.

c) Babeurre

Le contingent d'importation de babeurre est détenu par le même importateur depuis l'inscription de ce produit à la LMIC il y a plus de 20 ans.

Nous croyons que le contingent d'importation de ce produit doit être mis aux enchères. Les enchères devraient avoir lieu une fois l'an à l'égard des contingents d'importation d'une durée d'un an. De plus, nous recommandons qu'aucun soumissionnaire ne puisse détenir plus de 25 p. 100 du contingent disponible.

d) Lait évaporé/concentré

Tout comme le babeurre, le volume total du contingent d'importation de lait évaporé/concentré est détenu par le même importateur depuis la fin des années 60. Nous préconisons que ce contingent soit régi par le même système d'enchères annuelle que le babeurre, à l'égard de portefeuilles de contingent d'un an. Cependant, puisque la quantité importée est faible, aucune restriction ne devrait être imposée au portefeuille maximal autorisé pour l'un ou l'autre des participants aux enchères.

e) Œufs d'incubation et poussins de poulet à griller

Nous sommes arrivés à la conclusion que les contingents d'importation d'œufs d'incubation et de poussins de poulet à griller se prêtent mal à la mise aux enchères en raison de la forte part du marché que représentent les importations et le fait que ces

produits LMIC sont les intrants essentiels de l'industrie du poulet en gestion d'approvisionnement.

Par conséquent, nous recommandons au gouvernement de conserver la méthode actuelle de répartition des contingents d'importation en vertu de laquelle la totalité des contingents sera confiée, dès 1993, aux couvoirs enregistrés au fédéral, d'après leur production.

f) Poulet et dindon

Nous recommandons que le gouvernement continue à répartir directement les contingents d'importation aux transformateurs de produits non-LMIC qui utilisent des intrants avicoles LMIC dans la pleine mesure de leurs besoins.

À notre avis, les contingents résiduels d'importation de poulet et de dindon doivent être détenus par les entreprises du secteur de la transformation, proportionnellement à la taille de leur exploitation. À cet égard, tous les transformateurs partageraient de façon proportionnelle les avantages des importations moins coûteuses. Nous préconisons une méthode de calcul du droit aux contingents d'après la différence en dollars entre les achats et les ventes de produits de poulet ou de dindon LMIC. Cette méthode offre l'avantage de la simplicité administrative, les volumes pouvant être facilement calculés par les entreprises. Elle favorise en outre les sociétés qui ajoutent plus de valeur aux produits de poulet et de dindon.

Même si nous croyons que la méthode optimale de répartition des contingents de poulet et de dindon est l'attribution aux transformateurs proportionnellement à la taille de leur exploitation, nous sommes conscients des nombreuses difficultés que pose l'adoption de cette nouvelle méthode. Les entreprises ont effectué des investissements considérables dans leurs installations de production en se fondant sur des niveaux de production importée plus élevés que ceux qui leur auraient été consentis dans un système de partage proportionnel. En fait, certaines installations de transformation dépendent entièrement des produits importés. Tout en reconnaissant que ces intervenants ont la possibilité d'acquérir des produits importés sur le marché secondaire, il reste que nombre d'entre eux sont incapables de s'approvisionner sur le marché intérieur à des prix qu'ils considèrent concurrentiels. La réaffectation des contingents d'importation sur une base proportionnelle entraînerait une redistribution appréciable des capacités de production qui se révélerait fort coûteuse pour un secteur qui subit déjà sur divers plans les pressions de la concurrence.

Par conséquent, afin d'atténuer les bouleversements que subiront les transformateurs de volaille qui dépendent beaucoup à l'heure actuelle de l'importation, les transformateurs qui détiennent maintenant un contingent reconnu d'importation recevraient leur volume de base connu ou ce à quoi ils ont droit dans le cadre du système de valeur ajoutée, selon la plus élevée de ces deux valeurs. Le volume de base connu représentait en 1991 environ 40 p. 100 du contingent total d'importation de poulet.

g) Oeufs en coquille

Les œufs en coquille, tout comme les produits laitiers LMIC qui font l'objet de la présente enquête, sont importés sous forme immédiatement commercialisable. L'importateur, même lorsqu'il effectue le classement d'œufs, agit simplement comme distributeur des œufs importés, car il exécute peu d'opérations et ajoute peu de valeur aux produits importés. Nous croyons que l'efficacité et la réceptivité aux besoins du marché seraient mieux servies par une enchère du contingent d'importation d'œufs en coquille à laquelle pourraient prendre part tous les participants de l'industrie. Puisque les préposés au classement d'œufs possèdent la compétence et les relations qui les rendent les mieux à même de répondre aux besoins du marché, nous prévoyons que ces derniers se retrouveront au rang des soumissionnaires choisis dans le cadre d'une enchère. Toutefois, nous avons constaté peu de faits justifiant l'accès limité à ce seul niveau du circuit de distribution.

h) Ovoproduits

Compte tenu de l'absence relative d'intérêt à détenir des contingents d'importation d'ovoproduits et puisque les méthodes actuelles de répartition des contingents d'importation semblent répondre adéquatement aux demandes du marché, nous recommandons que celles-ci soient conservées.

TABLE DES MATIÈRES

	Page
AVANT-PROPOS	v
SOMMAIRE	vii
CHAPITRE I — L'ENQUÊTE	1
1. Introduction et objet de l'enquête	1
2. Organisation de l'enquête	2
3. Cadre juridique canadien	5
4. Cadre juridique international	10
5. Structure du rapport	11
CHAPITRE II — CADRE D'ÉVALUATION	13
1. Introduction	13
2. Interprétation des facteurs d'évaluation	13
a) Équité	13
b) Prévisibilité	13
c) Efficacité économique	14
d) Transparence	14
e) Entrée dans l'industrie	14
f) Réceptivité aux besoins du marché	15
g) Compétitivité	15
3. Gestion de l'offre intérieure	15
4. Droits et obligations du Canada sur le plan international	16
5. Rentes des contingents d'importation	17
6. Choix de la méthode optimale de répartition des contingents d'importation	17
CHAPITRE III — APERÇU DE L'INDUSTRIE LAITIÈRE	21
1. Définition de l'industrie laitière	21
a) Producteurs de lait	21
b) Transformateurs de produits laitiers	22
c) Surtransformateurs	23
d) Secteur de la distribution	24

	Page
2. Gestion de l'offre dans l'industrie laitière	24
3. Profil de compétitivité et défis	26
a) Producteurs de lait	26
b) Transformateurs de produits laitiers	26
c) Surtransformateurs	27
d) Secteur de la distribution	28
4. Rentes de contingents d'importation	28

**CHAPITRE IV – MÉTHODES OPTIMALES DE RÉPARTITION
DES CONTINGENTS D'IMPORTATION -
PRODUITS LAITIERS**

	31
1. Fromage	31
a) Options de répartition du contingent d'importation :	
Méthode actuelle et méthodes de remplacement	31
(i) Méthode actuelle	31
(ii) Méthode actuelle avec modifications	33
(iii) Enchère	33
(iv) Part du marché	34
b) Évaluation et recommandations	35
2. Crème glacée et yogourt	39
a) Options de répartition des contingents d'importation :	
Méthode actuelle et méthodes de remplacement	39
(i) Méthode actuelle	40
(ii) Méthode actuelle avec modifications	40
(iii) Enchère	40
b) Évaluation et recommandations	42
3. Bœuf	43
a) Options de répartition du contingent d'importation :	
Méthode actuelle et méthodes de remplacement	43
(i) Méthode actuelle	43
(ii) Méthode actuelle avec modifications	43
(iii) Enchère	43
(iv) Part du marché	44
b) Évaluation et recommandations	44
4. Lait évaporé/concentré	45
a) Options de répartition du contingent d'importation :	
Méthode actuelle et méthodes de remplacement	45
(i) Méthode actuelle	45
(ii) Enchère	45
b) Évaluation et recommandations	46

CHAPITRE V — APERÇU DES INDUSTRIES DE LA VOLAILLE ET DES ŒUFS	47
1. Œufs d'incubation et poussins de poulet à griller	47
a) Définition de l'industrie des œufs d'incubation et des poussins de poulet à griller	47
(i) Producteurs d'œufs d'incubation de poulet à griller	48
(ii) Couvoirs enregistrés au fédéral	48
b) Gestion de l'offre dans l'industrie des œufs d'incubation et des poussins de poulet à griller	48
c) Profil de compétitivité et défis	49
(i) Producteurs d'œufs d'incubation de poulet à griller	49
(ii) Couvoirs	50
d) Rentes de contingents d'importation	51
2. Poulet et dindon	52
a) Définition des industries du poulet et du dindon	52
(i) Producteurs commerciaux de volaille	53
(ii) Transformateurs	53
(iii) Secteur de la distribution	54
b) Gestion de l'offre dans les industries du poulet et du dindon	54
(i) Poulet	54
(ii) Dindon	56
c) Profil de compétitivité et défis	57
(i) Producteurs commerciaux de volaille	57
(ii) Transformateurs	57
(iii) Secteur de la distribution	59
d) Rentes de contingents d'importation	60
3. Œufs en coquille et ovoproduits	61
a) Définition des industries des œufs en coquille et des ovoproduits	61
(i) Producteurs d'œufs en coquille	62
(ii) Postes de classement d'œufs enregistrés au fédéral	62
(iii) Postes enregistrés d'œufs transformés	62
b) Gestion de l'offre dans l'industrie des œufs en coquille	63
c) Profil de compétitivité et défis	64
(i) Producteurs d'œufs en coquille	64
(ii) Postes de classement d'œufs enregistrés au fédéral	64

	Page
(iii) Postes enregistrés d'œufs transformés	64
d) Rentes de contingent d'importation	65
(i) Œufs en coquille	65
(ii) Ovoproduits	65
CHAPITRE VI – MÉTHODES OPTIMALES DE RÉPARTITION DES CONTINGENTS D'IMPORTATION - INDUSTRIES DE LA VOLAILLE ET DES ŒUFS	67
1. Œufs d'incubation et poussins de poulet à griller	67
a) Options de répartition des contingents d'importation :	
Méthode actuelle et méthodes de remplacement	67
(i) Méthode actuelle	67
(ii) Méthode actuelle avec modifications	70
(iii) Enchère	70
(iv) OCCOIPC : Part historique provinciale et part du marché	70
b) Évaluation et recommandations	71
2. Poulet et dindon	74
a) Options de répartition des contingents d'importation :	
Méthode actuelle et méthodes de remplacement	74
(i) Méthode actuelle	74
(ii) Méthode actuelle avec modifications	78
(iii) Enchère avec réserve	78
(iv) Propositions d'après la part du marché	78
b) Évaluation et recommandations	79
(i) Mise en réserve pour les produits non-LMIC	83
(ii) Attribution aux transformateurs seulement	83
(iii) Répartition d'après la valeur ajoutée	84
(iv) Cessibilité des contingents d'importation	85
(v) Divulgarion et mécanisme officiel d'appel	85
(vi) Exigences d'utilisation	85
3. Œufs en coquille	88
a) Options de répartition du contingent d'importation :	
Méthode actuelle et méthodes de remplacement	88
(i) Méthode actuelle	88
(ii) Méthode actuelle avec modifications	90
(iii) Enchère	90
b) Évaluation et recommandations	91
4. Ovoproduits	93
a) Options de répartition des contingents d'importation :	
Méthode actuelle et méthodes de remplacement	93

	Page
(i) Méthode actuelle	93
(ii) Méthode actuelle avec modifications	95
b) Évaluation et recommandations	95
CHAPITRE VII — PRINCIPES DIRECTEURS DE LA RÉPARTITION DES CONTINGENTS D'IMPORTATION	97
1. Introduction	97
2. Aperçu historique	97
3. Recommandations sur les principes qui devraient guider généralement la répartition des contingents d'importation	98
CHAPITRE VIII — RECOMMANDATIONS	103
1. Produits laitiers	103
a) Fromage	103
b) Crème glacée et yogourt	103
c) Babeurre	104
d) Lait évaporé/concentré	104
2. Volaille et ovoproduits	105
a) Œufs d'incubation et poussins de poulet à griller	105
b) Poulet et dindon	105
c) Œufs en coquille	106
d) Ovoproduits	106
ANNEXES	
Annexe I — Décret du conseil	108
Annexe II — Liste des mémoires / Déclarations des témoins	110
Annexe III — Glossaire	114
Annexe IV — Bibliographie	122
Annexe V — Personnel du Tribunal	130
Annexe VI — Liste des participants et des témoins	132
Annexe VII — Rapports du personnel	142
Annexe VIII — Rapports des cabinets-conseils	143
Annexe IX — Exemple de méthode de mise en application d'une enchère hollandaise généralisée pour les contingents d'importation	144

LISTE DES FIGURES

	Page
APERÇU DE L'INDUSTRIE LAITIÈRE	
3.1 Industrie laitière canadienne	25
 MÉTHODES OPTIMALES DE RÉPARTITION DES CONTINGENTS D'IMPORTATION - PRODUITS LAITIERS	
4.1 Répartition du contingent d'importation (1991) - Fromage . . .	32
4.2 Répartition des contingents d'importation (1991) - Crème glacée et yogourt	41
 APERÇU DES INDUSTRIES DE LA VOLAILLE ET DES ŒUFS	
5.1 Industries des œufs d'incubation de poulet et de dindon	49
5.2 Industries intérieures du poulet et du dindon	55
5.3 Industries canadiennes des œufs en coquille et des ovoproduits	63
 MÉTHODES OPTIMALES DE RÉPARTITION DES CONTINGENTS D'IMPORTATION - INDUSTRIES DE LA VOLAILLE ET DES ŒUFS	
6.1 Répartition des contingents d'importation (1989 et 1992) - Œufs d'incubation et poussins de poulet à griller	69
6.2 Répartition des contingents d'importation (1991) - Poulet et dindon	77
6.3 Répartition du contingent d'importation (1991) - Œufs en coquille	90
6.4 Répartition des contingents d'importation (1991) - Ovoproduits	95
 EXEMPLE DE MÉTHODE DE MISE EN APPLICATION D'UNE ENCHÈRE HOLLANDAISE GÉNÉRALISÉE POUR LES CONTINGENTS D'IMPORTATION	
9.1 Illustration de l'enchère hollandaise généralisée	147

LISTE DES TABLEAUX

	Page
L'ENQUÊTE	
1.1 Aperçu des méthodes actuelles de répartition des contingents d'importation des produits agricoles contrôlés - 1991	8
 APERÇU DE L'INDUSTRIE LAITIÈRE	
3.1 Aperçu du secteur de la production laitière - 1990	21
3.2 Aperçu du secteur de la transformation laitière - 1990	22
 APERÇU DES INDUSTRIES DE LA VOLAILLE ET DES ŒUFS	
5.1 Aperçu de l'industrie des œufs d'incubation et des poussins de poulet à griller - 1991	47
5.2 Aperçu des industries du poulet et du dindon - 1991	52
5.3 Aperçu des industries des œufs en coquille et des ovoproduits - 1990	61
 MÉTHODES OPTIMALES DE RÉPARTITION DES CONTINGENTS D'IMPORTATION - INDUSTRIES DE LA VOLAILLE ET DES ŒUFS	
6.1 Répartition du contingent d'importation de poulet - 1991	87

CHAPITRE I

L'ENQUÊTE

1. Introduction et objet de l'enquête

Le 13 août 1991, le Gouverneur en conseil, en vertu de l'article 18 de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*¹, ordonnait au Tribunal canadien du commerce extérieur (le Tribunal) d'ouvrir «une enquête sur les méthodes actuelles de répartition des contingents d'importations visant les produits agricoles et sur des méthodes de remplacement pour [...] formuler des recommandations sur la ou les méthodes optimums de répartition à l'échelle nationale des contingents d'importations visant les produits agricoles actuellement assujettis à des contrôles d'importations en considération des facteurs d'équité, de prévisibilité, d'efficacité économique, de transparence, d'entrée dans l'industrie, de réceptivité aux besoins du marché et de compétitivité²». Le Tribunal devait également «formuler des recommandations sur les principes qui régiront de façon générale la répartition des contingents d'importations». La saisine a été transmise au Tribunal sur la recommandation du ministre de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie et ministre du Commerce extérieur, du ministre de l'Agriculture et du ministre des Finances.

On nous demandait de présenter notre rapport et nos constatations dans les 14 mois suivant la date du décret, c'est-à-dire au plus tard le 13 octobre 1992. En ce qui a trait à la conduite de l'enquête, le mandat nous ordonnait de tenir des audiences publiques afin de permettre à toutes les parties intéressées, entre autres les organismes de gestion de l'offre, les offices provinciaux de produits, les producteurs, transformateurs et surtransformateurs canadiens, les importateurs, les grossistes, les détaillants et les consommateurs, de faire connaître leur point de vue verbalement et par écrit.

Quant au contexte qui a engendré la mise sur pied de l'enquête, on précisait au préambule du mandat que des préoccupations ont été exprimées notamment en ce qui a trait à l'efficacité, à l'équité, à la transparence et à la réceptivité aux besoins du marché des méthodes actuelles de répartition des contingents d'importation, ainsi qu'à la nécessité d'améliorer la compétitivité des surtransformateurs canadiens qui utilisent des produits agricoles d'importation contrôlée pour fabriquer des produits non assujettis à des contrôles d'importation et pour lesquels les droits de douane diminuent en vertu de l'*Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis*³ (ALÉ). Le mandat précisait en outre que le Groupe de travail national sur la volaille et le Groupe de travail sur la politique laitière nationale avaient respectivement recommandé que soient examinées les méthodes actuelles de répartition des contingents d'importation applicables aux produits avicoles et laitiers.

Il est à remarquer qu'en vertu de notre mandat, nous devons formuler des recommandations sur les méthodes «optimums» de répartition des contingents d'importation.

1. L.R.C. (1985), ch. 47 (4^e suppl.).

2. Le texte intégral du décret CP 1991-1512 (13 août 1991) se trouve à l'annexe I.

3. *Recueil des traités du Canada*, 1989, n° 3 (R.T.C.), signé le 2 janvier 1988.

Ainsi, nous n'étions pas tenus d'évaluer les méthodes actuelles pour déterminer s'il était justifié de les modifier. Par ailleurs, nous n'avons pas interprété notre mandat comme un encouragement à recommander des modifications simplement pour apporter des changements. Le Gouverneur en conseil souhaitait clairement que l'enquête vise précisément à évaluer les meilleurs moyens de répartir les contingents d'importation, tout en reconnaissant que cela pourrait modifier les méthodes actuelles de répartition. De plus, rien dans le mandat ne nous obligeait à obtenir un consensus des participants de l'industrie lors de la formulation de nos recommandations sur les méthodes optimales de répartition des contingents d'importation.

Le gouvernement nous a demandé de recommander une méthode optimale de répartition «nationale» des contingents d'importation. Nous avons interprété cette exigence comme suit : pour un produit donné d'importation contrôlée, la ou les mêmes méthodes doivent être utilisées de façon uniforme dans l'ensemble du pays pour répartir les contingents d'importation. L'exigence concernant une méthode «nationale» de répartition signifiait en outre, selon nous, que les contingents ne devaient pas d'abord être réservés à certaines provinces ou régions, mais plutôt que les requérants de contingents devaient être sur un pied d'égalité partout au Canada.

Le Tribunal avait reçu le mandat de préciser si les méthodes optimales de répartition des contingents globaux d'importation devaient s'appliquer à la délivrance des licences d'importation supplémentaires, communément appelées LIS dans le cas de la volaille et des œufs, et des licences spéciales d'importation pour les produits laitiers. Par elle-même, cette demande, et la formulation du reste du mandat, laissaient clairement entendre que nos recommandations devaient porter sur les méthodes de répartition des contingents globaux d'importation. Il ne nous était pas ordonné d'entreprendre un examen complet du système des licences d'importation supplémentaires; toutefois, il est évident que ce système augmente l'offre de produits importés au Canada.

2. Organisation de l'enquête

La saisine sur les contingents d'importation était l'une des plus importantes saisines soumises au Tribunal. Elle mettait en opposition les intérêts des titulaires de contingents d'importation et ceux des entreprises souhaitant obtenir libre accès à cette denrée précieuse. Les participants de tous les niveaux des industries laitière et avicole ont joué un rôle prépondérant dans l'enquête. Dans ce chapitre, quelques-uns des principaux participants sont mentionnés; le lecteur trouvera à l'annexe II la liste complète des parties qui ont présenté des mémoires. L'annexe III contient un glossaire des termes clés concernant l'enquête, tandis que l'annexe IV renferme une bibliographie des documents utilisés au cours de l'enquête.

Les principaux niveaux du circuit de distribution au sein de chacune des industries en cause ont joué un rôle de premier plan dans l'enquête. Les transformateurs laitiers étaient représentés par le Conseil national de l'industrie laitière du Canada (CNIL), tandis que la Fédération canadienne des producteurs de lait (FCPL) défendait la position des producteurs de lait. En ce qui a trait à la volaille, nous avons entendu des représentants de l'Association canadienne des transformateurs de volailles (ACTV), de la Fédération canadienne des couvoirs (FCC) et du Conseil canadien des transformateurs d'œufs et de volailles (CCTOV).

Tout au long de l'enquête, les associations d'importateurs ont été bien représentées. Le Conseil canadien des fromages internationaux (CCFI) a fait connaître les points de vue des importateurs de fromage, tandis que l'Association canadienne des importateurs réglementés (ACIR) a fait de même pour les importateurs de poulet et de dindon.

La Coalition for the Equitable Allocation of Import Quotas (la Coalition) représentait les détaillants qui, pour la plupart, ne détiennent pas actuellement de contingents d'importation. De même, l'Association canadienne des restaurateurs et des services de l'alimentation (ACRSA) représentait les organismes de services d'alimentation désireuses d'obtenir des contingents d'importation.

Les offices de gestion de l'offre de chacun des produits d'importation contrôlée à savoir la Commission canadienne du lait (CCL), l'Office canadien de commercialisation du poulet (OCCP), l'Office canadien de commercialisation du dindon (OCCD), l'Office canadien de commercialisation des œufs d'incubation de poulet à chair (OCCOIPC) et l'Office canadien de commercialisation des œufs (OCCO), ont pris une part active à l'enquête.

Plusieurs grandes entreprises ont également participé à l'enquête, notamment la Maple Lodge Farms Ltd. et la Cuddy Food Products, qui sont des transformateurs de poulet et de dindon détenant des contingents d'importation de ces produits. De plus, un certain nombre de gros distributeurs ont pris part à l'enquête, notamment Intersave Buying & Merchandising Services, titulaire de contingents d'importation de poulet et de fromage, et Ronald A. Chisholm Limited, titulaire de contingents d'importation de fromage, de babeurre et de lait évaporé/concentré. Parmi les entreprises désireuses d'obtenir des contingents supplémentaires d'importation et qui ont assisté aux audiences publiques, mentionnons la Cara Operations Limited et PFK-Canada. Ajoutons que plusieurs entreprises plus modestes et associations ont témoigné pour faire connaître leur point de vue. Nous avons ainsi entendu la Mondo Foods Co. Ltd. en ce qui a trait au fromage, et les Services d'Administration Affiliés (SAA) Inc. pour ce qui est du poulet.

Le 16 août 1991, nous avons expédié par la poste plus de 800 avis d'enquête. À ce moment, nous avons invité les parties à préparer des mémoires préliminaires afin de dégager les questions découlant du mandat et qui, selon elles, devaient être abordées au cours de l'enquête. Nous avons reçu à cet égard 59 mémoires.

Le personnel⁴ du Tribunal s'est inspiré de ces réponses pour préparer le *Projet de notes du personnel sur la conduite de l'enquête* (le *Projet de notes*) distribué le 2 octobre 1991. On décrivait au *Projet de notes* le mécanisme d'enquête envisagé et le programme de recherche, ainsi que l'interprétation initiale du mandat établie par le personnel. Quelque 30 parties intéressées⁵ ont assisté à l'audience préliminaire qui a eu lieu à Ottawa les 10 et 11 octobre 1991 afin de discuter des questions soulevées au *Projet de notes*. Après l'audience préliminaire, le personnel a préparé le texte définitif des *Notes du personnel sur la conduite de l'enquête* du 29 octobre 1991, document qui contenait un plan de recherche plus détaillé ainsi que des précisions sur la façon dont nous comptons procéder lors des étapes restantes de l'enquête.

4. Nous donnons à l'annexe V la liste du personnel du Tribunal qui a travaillé à l'enquête.

5. Nous donnons à l'annexe VI la liste des participants et des témoins à toutes les audiences publiques.

Dans le but d'actualiser ses sources de données secondaires et d'obtenir des renseignements plus détaillés non consignés aux sources publiées, le personnel du Tribunal a expédié des questionnaires à environ 330 entreprises de divers niveaux du circuit de distribution des industries du lait, de la volaille et des œufs. Les associations industrielles clés et un certain nombre de grandes entreprises ont participé à la préparation des questionnaires. Nous avons reçu près de 230 questionnaires remplis portant sur, par exemple, 93 p. 100 du contingent d'importation de fromage, 77 p. 100 du contingent d'importation de poulet et 63 p. 100 des contingents d'importation d'œufs d'incubation et de poussins de poulet à griller.

En novembre et décembre 1991, dans le but de mieux saisir de quelle façon les produits LMIC sont fabriqués et utilisés en surtransformation, les membres et le personnel du Tribunal affectés à cette enquête ont visité plus de 20 installations avicoles et laitières en Ontario et au Québec. La première grande audience publique a eu lieu à Ottawa, du 22 janvier au 6 février 1992. En vue de l'audience, le personnel du Tribunal a mis en œuvre un vaste programme de recherche afin de préciser la structure, le fonctionnement et le rendement des industries touchées, de même que les méthodes actuelles de répartition des contingents d'importation⁶. Les résultats de ces travaux sont résumés au *Rapport descriptif du personnel* du 19 décembre 1991. Notre rapport définitif n'a pas pour objet de reprendre le contenu de ce rapport descriptif que les lecteurs intéressés peuvent consulter pour obtenir des descriptions détaillées des industries en cause et des méthodes actuelles de répartition des contingents d'importation.

Nous avons retenu les services de cabinets-conseils⁷ afin de préciser et d'analyser les points forts et les faiblesses des diverses méthodes de répartition, tant les méthodes actuelles que les méthodes de remplacement, et élaboré un modèle économique afin de mesurer l'effet des diverses méthodes de répartition des contingents d'importation sur le comportement concurrentiel des participants du marché. Toutes les parties ont reçu avant les audiences le *Rapport descriptif du personnel* et les divers rapports des cabinets-conseils.

Quelque 46 parties ont présenté des mémoires avant l'audience de janvier-février, dont 15 qui ont également remis des observations finales écrites à la clôture de l'audience. Ces 12 journées d'audiences ont généré plus de 3 300 pages de comptes rendus et nous y avons entendu 54 témoins représentant une vaste gamme d'entreprises, d'associations industrielles, de gouvernements, d'offices de gestion de l'offre et d'autres associations.

Étant donné que nous disposions désormais d'une somme beaucoup plus considérable de données sur le fonctionnement des industries touchées, l'étape suivante consistait à soumettre aux parties des propositions spécifiques de répartition des contingents d'importation et l'évaluation de ces propositions aux fins d'étude. Il incombait au personnel du Tribunal de préciser dans les détails les diverses méthodes possibles de répartition des contingents d'importation. Dans cette tâche, le personnel s'est laissé guidé par le mandat, tout en tenant compte des méthodes préconisées par les parties, de même que de ses propres opinions et des opinions des parties au sujet des méthodes à examiner. Afin d'évaluer les diverses options directement par rapport aux sept facteurs énumérés au mandat, le personnel a utilisé une approche matricielle pour attribuer

6. Nous donnons à l'annexe VII la liste des études préparées par le personnel du Tribunal.

7. Nous donnons à l'annexe VIII la liste des études préparées par les cabinets-conseils au cours de l'enquête.

des cotes aux options de répartition. Les résultats de ces travaux figurent au *Rapport analytique du personnel* du 11 mai 1992 que les lecteurs intéressés sont invités à consulter pour y trouver des précisions sur les méthodes possibles de répartition des contingents d'importation préconisées par le personnel et sur l'évaluation effectuée par celui-ci des forces et des faiblesses de chaque option de répartition, y compris les méthodes actuelles. Ce rapport, de même que les rapports des cabinets-conseils, ont été remis à toutes les parties avant l'audience de juin.

La deuxième audience publique a eu lieu à Ottawa du 8 au 18 juin 1992. L'objet était cette fois de saisir les répercussions possibles des méthodes actuelles de répartition des contingents d'importation et des méthodes de remplacement. Le Tribunal a reçu 46 mémoires pré-audience et déclarations de témoins, ainsi que 15 mémoires définitifs d'argumentation. Cette audience, au cours de laquelle nous avons entendu 59 témoins et 4 arguments définitifs présentés verbalement, ont généré un autre 2 000 pages de comptes rendus.

3. Cadre juridique canadien

Au Canada, les pouvoirs de contrôle de l'importation des marchandises découlent de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*⁸ (la LLEI) qui confère au Gouverneur en conseil de vastes pouvoirs pour réglementer l'importation et l'exportation des produits et technologies désignés.

En vertu du paragraphe 5(1) de la LLEI, le Gouverneur en conseil peut établir une LMIC et inscrire des marchandises sur cette liste à diverses fins, notamment :

- 1) pour appuyer une mesure d'application de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*⁹ (la Loi sur les OCPF) en limitant l'importation sous quelque forme que ce soit d'un article semblable à un article produit ou commercialisé au Canada et dont les quantités sont fixées ou déterminées en vertu de la Loi;
- 2) pour mettre à exécution toute mesure d'application de la *Loi sur la stabilisation des prix agricoles*¹⁰, la *Loi sur le soutien des prix des produits de la pêche*¹¹, la *Loi sur la vente coopérative des produits agricoles*¹², la *Loi sur l'Office des produits agricoles*¹³ ou la *Loi sur la Commission canadienne du lait*¹⁴ (la Loi sur la CCL) dont l'objet ou l'effet est de soutenir le prix de l'article.

Dans le cas des produits avicoles, l'article 21 de la Loi sur les OCPF précise qu'un office a pour mission «de promouvoir la production et la commercialisation du ou des produits réglementés pour lesquels il est compétent, de façon à en accroître l'efficacité et la compétitivité» et «de veiller aux intérêts tant des producteurs que des consommateurs du ou des produits

8. L.R.C. (1985), ch. E-19, dans sa version modifiée.

9. L.R.C. (1985), ch. F-4, dans sa version modifiée.

10. L.R.C. (1985), ch. A-8, abrogée par L.C., 1991, ch. 22.

11. L.R.C. (1985), ch. F-23.

12. L.R.C. (1985), ch. A-5.

13. L.R.C. (1985), ch. A-4.

14. L.R.C. (1985), ch. C-15, dans sa version modifiée.

réglementés». Dans le cas des produits laitiers, l'article 8 de la Loi sur la CCL précise que la Commission a pour mission «de permettre aux producteurs de lait et de crème dont l'entreprise est efficace d'obtenir une juste rétribution de leur travail et de leur investissement et [...] d'assurer aux consommateurs un approvisionnement continu et suffisant de produits laitiers de qualité».

Le contrôle de l'importation des marchandises inscrites à la LMIC se fait par la délivrance de licences d'importation. En vertu de l'article 14 de la LLEI, il est interdit d'importer une marchandise inscrite à la LMIC, sauf «sous l'autorité d'une licence d'importation délivrée en vertu de la présente loi». Le paragraphe 8(1) de la LLEI confie à la discrétion du ministre le pouvoir de délivrer «une licence pour l'importation de marchandises figurant sur la liste des marchandises d'importation contrôlée, sous réserve des conditions prévues dans la licence ou les règlements, notamment quant à la quantité, à la qualité [...] et aux endroits visés». Le paragraphe 10(1) de la LLEI accorde au ministre, à sa discrétion, le pouvoir de modifier, de suspendre, d'annuler ou de rétablir les licences d'importation. L'article 16 précise que quiconque auquel on a délivré une licence ne peut «transférer la licence à une personne qui n'est pas ainsi autorisée, ni lui permettre de s'en servir».

C'est donc conformément aux dispositions susmentionnées de la LLEI que les contingents globaux d'importation des produits contrôlés inscrits à la LMIC sont répartis entre les entreprises au Canada, c'est-à-dire que la LLEI elle-même ne fait pas mention de «contingents» ou de «contingents d'importation». Malgré l'absence de toute mention de contingents d'importation à la LLEI, la pratique du gouvernement et de l'industrie est d'établir une distinction nette entre les contingents d'importation et les licences d'importation, les contingents désignant le volume annuel total que les entreprises peuvent normalement importer (à l'exclusion des importations supplémentaires), tandis que les licences désignent le document autorisant le titulaire d'un contingent à importer un volume déterminé du produit visé. Nous avons adopté ces définitions dans l'ensemble de notre rapport.

Actuellement, 57 produits sont inscrits à la LMIC, dont 18 sont des produits agricoles ou alimentaires, les 10 suivants faisant l'objet de contrôles quantitatifs :

- 1) *Fromages de tous genres à l'exclusion des imitations* (LMIC, article 4);
- 2) *Crème glacée, lait glacé, mélanges pour crème glacée, mélanges pour lait glacé ou tout autre produit principalement composé de crème glacée ou de lait glacé* (LMIC, article 83);
- 3) *Yogourt* (LMIC, article 84);
- 4) *Lait de beurre ou babeurre en poudre, liquide ou sous une autre forme* (LMIC, article 6);
- 5) *Lait évaporé et lait concentré* (LMIC, article 11);
- 6) *Œufs d'incubation de poulet de chair* (LMIC, article 87);
- 7) *Poussins destinés à la production de poulets et issus d'œufs d'incubation de poulet de chair* (LMIC, article 88);
- 8) *Poulets et chapons, vivants ou éviscérés, les parties de poulet, les produits qui en sont entièrement dérivés, qu'ils soient ou non enrobés de chapelure ou de pâte* (LMIC, article 19);

- 9) *Dindons vivants ou éviscérés, les parties de dindon et les produits qui en sont entièrement dérivés, qu'ils soient ou non enrobés de chapelure ou de pâte (LMIC, article 17);*
- 10) *Œufs et les produits des œufs (LMIC, article 18).*

Nous donnons au tableau 1.1 le sommaire des méthodes actuelles de répartition des contingents d'importation de ces 10 produits.

Tableau 1.1

**APERÇU DES MÉTHODES ACTUELLES DE RÉPARTITION DES CONTINGENTS
D'IMPORTATION DES PRODUITS AGRICOLES CONTRÔLÉS
1991**

<u>Produit</u>	<u>Contrôlé depuis</u>	<u>Méthode(s) de répartition</u>	<u>Nbre de titulaires de contingents</u>	<u>Volume des contingents</u>	<u>Importations supplémentaires</u>
Fromage	1975	● Importateurs connus	237	20 411 986 kg	Négligeables
Crème glacée	1988	● Importateurs connus	33	352 150 kg, corrigé annuellement selon les changements de la production intérieure de lait industriel	Négligeables
Yogourt	1988	● Importateurs connus	28	334 267 kg, corrigé annuellement selon les changements dans la production intérieure de lait industriel	Négligeables
Babeurre	1968	● Importateur connu	1	907 000 kg	Négligeables
Lait évaporé/ concentré	1970	● Importateur connu	1	11 808 kg	759 177 kg*
Poulet	1979	● Importateurs connus ● Surtransformateurs de produits non-LMIC ● Parts égales aux nouveaux arrivés, petits importateurs connus ● Proportionnel, tous les importateurs connus	232	42 745 015 kg, 7,5 % de la production intérieure de l'année précédente	877 914 kg*
Dindon	1974	● Comme pour le poulet	100	4 406 178 kg, 3,5 % de la production intérieure estimative de l'année en cours	887 937 kg*
Œufs d'incubation de poulet à griller	1989	● Importateurs connus (disposition de récupération en 1993) ● Part du marché aux couvoirs seulement	94	7 022 067 douz., 17,4 % de la production estimative de l'année en cours	173 850
Poussins	1989	● Importateurs connus (disposition de récupération en 1993) ● Part du marché aux couvoirs seulement	94	14 108 366 poussins, 3,7 % de la production estimative de l'année en cours	0
Œufs en coquille	1975	● Importateurs connus ● Part du marché aux postes de classement d'œufs	83	7 033 581 douz., 1,647 % de la production de l'année précédente	3 600 douz.
Ovoproduits	1975	● Importateurs connus ● Part du marché aux postes de classement d'œufs seulement	14	2 162 372 kg, ovoproduits 0,714 %, œufs en poudre 0,627 %, respectivement, de la production d'œufs en coquille de l'année précédente	9 354 103 kg

* Comprend un volume élevé de licences d'importation supplémentaires de marchandises réimportées ou d'importations utilisées dans des produits destinés à la réexportation.

La LMIC compte huit autres produits pour lesquels aucun contingent d'importation n'a été établi : les provendes contenant plus de 50 p. 100 de matières sèches dégraissées du lait; le beurre; la matière grasse du lait sous toutes ses formes; la caséine et les caséinates en poudre; le lait écrémé en poudre, liquide ou sous une autre forme; la poudre de lait entier; le petit-lait en poudre; les mélanges secs, liquides ou sous une autre forme contenant au moins 50 p. 100 de lait écrémé, de caséine, de caséinates, de lait de beurre ou babeurre et de petit-lait. On délivre des licences d'importation de ces produits notamment si le produit n'est pas fabriqué au Canada (p. ex., la caséine), si le produit est destiné à la réexportation ou, beaucoup plus rarement, s'il y a pénurie temporaire sur le marché canadien.

Le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures est le ministre désigné aux fins de la LLEI. Les contrôles d'importation sont administrés par la Direction générale des licences d'exportation et d'importation (DGLEI) d'Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada.

L'article 12 de la LLEI prévoit l'adoption d'un règlement régissant l'administration des licences d'importation. Dans la pratique, la source la plus importante de renseignements sur les politiques et les pratiques juridiques et administratives qui entourent l'importation des marchandises d'importation contrôlée et la délivrance des licences d'importation nécessaires est la série d'Avis aux importateurs, qui sont des lignes directrices de la DGLEI sur des produits particuliers. Même si la DGLEI a publié le nom des titulaires de contingents d'importation, elle estime que le volume réel d'un contingent d'importation détenu par une entreprise individuelle est un renseignement confidentiel.

On délivre des licences d'importation de marchandises LMIC dans trois situations générales, soit :

- 1) pour permettre au titulaire d'un contingent d'importation d'un produit particulier d'importer des marchandises en vertu du contingent qui lui a été attribué;
- 2) pour permettre l'importation d'une quantité précise d'un produit particulier en plus du contingent global d'importation visant ce produit. Ces licences peuvent être délivrées aux titulaires de contingents d'importation, ainsi qu'aux entreprises qui n'ont pas de contingent;
- 3) pour permettre à des particuliers d'importer des produits LMIC pour leur usage personnel, en vertu d'une série de licences générales d'importation, par exemple la Licence générale d'importation n° 1 pour les produits laitiers.

La LLEI ne comporte aucune précision à propos de la cession des contingents d'importation. (Comme nous l'avons mentionné précédemment, la cession des licences d'importation est interdite en vertu de l'article 16 de la LLEI.) Dans la pratique, le contingent d'importation est «cédé» lorsqu'une entreprise qui a reçu un contingent d'importation est achetée par un autre établissement. L'entreprise titulaire du contingent cédera le contingent à la DGLEI et demandera qu'on le réattribue au nouvel établissement. La DGLEI peut recommander la réaffectation du contingent au nouvel établissement et, sur approbation du ministre, délivrera une lettre confirmant la réaffectation. À l'avenir, c'est le nouvel établissement qui devra demander les licences d'importation.

4. Cadre juridique international

Les articles XI et XIII de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*¹⁵ (GATT) établissent les obligations internationales du Canada en ce qui a trait à l'imposition et à l'administration des restrictions quantitatives. L'article XI:1 est une règle générale interdisant le recours aux restrictions d'importation, y compris par l'entremise de contingents, de licences d'importation et d'autres mesures.

L'article XI:2c(i) exempte de la règle générale les «[r]estriictions à l'importation de tout produit de l'agriculture ou des pêches [...] quand elles sont nécessaires à l'application de mesures gouvernementales ayant pour effet [...] de restreindre la quantité du produit national similaire qui peut être mise en vente ou produite ou, à défaut de production nationale importante du produit similaire, celle d'un produit national auquel le produit importé peut être substitué directement».

De plus, en vertu de l'article XI, les restrictions quantitatives ne doivent pas être appliquées de manière à réduire le rapport entre le total des importations et le total de la production nationale au-dessous de celui que l'on pourrait raisonnablement s'attendre à voir s'établir en l'absence de restrictions.

Les restrictions quantitatives doivent être administrées de façon non discriminatoire, conformément aux règles de l'article XIII du GATT. Si le contingent est réparti entre pays fournisseurs, l'article XIII:2d) prévoit que «la partie contractante qui applique les restrictions pourra se mettre d'accord sur la répartition du contingent avec toutes les autres parties contractantes ayant un intérêt substantiel à la fourniture du produit visé». Dans les cas où il ne serait pas vraiment possible d'appliquer cette méthode, la partie contractante doit attribuer des parts proportionnelles à la contribution apportée par les autres parties contractantes au cours d'une période de référence antérieure en tenant compte de tout «facteur spécial» qui a pu ou qui peut influencer sur le commerce de ce produit. Il ne sera imposé aucune condition ni formalité de nature à empêcher une partie contractante d'utiliser intégralement la part du volume total qui lui a été attribuée.

Les exigences des articles XI et XIII du GATT ont été complétées par l'*Accord relatif aux procédures en matière de licences d'importation* (Code des licences d'importation). Vingt-huit des parties contractantes du GATT, dont le Canada, les États-Unis et la Communauté européenne (CE), sont signataires du Code des licences d'importation. Ce code précise les procédures à suivre lors de l'établissement des systèmes de licences d'importation. L'objectif est de simplifier les procédures et pratiques administratives utilisées dans le commerce international et de veiller à leur application juste et équitable.

À l'article 706 de l'ALÉ, on précise les besoins d'accès du marché canadien à l'égard de la volaille et des œufs importés des États-Unis. Les articles 706-a) et 706-b) précisent que le niveau du contingent global d'importation de poulet et de produits de poulet ne peut pas être inférieur à 7,5 p. 100 de la production intérieure de poulet de l'année précédente au Canada et que le niveau du contingent global d'importation de dindon et de produits de dindon ne peut pas être inférieur à 3,5 p. 100 de la production intérieure estimative canadienne de cette année-là.

15. Genève, 1979.

Le niveau des contingents globaux d'importation d'œufs en coquille, d'ovoproduits et d'œufs en poudre doit être d'au moins 1,647 p. 100, 0,714 p. 100 et 0,627 p. 100 respectivement de la production canadienne d'œufs en coquille, conformément à l'article 706-c) de l'ALÉ.

Le Canada et les États-Unis ont conclu une entente bilatérale régissant les niveaux d'accès aux importations au Canada d'œufs d'incubation et de poussins de poulet à griller. Dans le cas des œufs d'incubation de poulet à griller et des poussins équivalents, les niveaux d'accès sont respectivement de 17,4 p. 100 et 3,7 p. 100 de la production intérieure canadienne d'œufs d'incubation de poulet à griller.

De plus, le Canada a conclu une entente bilatérale avec la CE afin de disposer d'un contingent global d'importation, pour tous les fromages, d'au moins 45 millions de livres par an. Le Canada s'est engagé à attribuer à la CE au moins 60 p. 100 de ce contingent global d'importation, soit 27 millions de livres. La CE s'est engagée à s'assurer que les prix dédouanés débarqués des fromages de la CE ne soient pas inférieurs au prix à l'usine de ces mêmes fromages ou de fromages analogues fabriqués au Canada.

Le Canada a également conclu des ententes bilatérales avec les pays nordiques (Finlande, Norvège et Suède), avec l'Autriche et avec la Suisse, en ce qui a trait aux importations de fromage au Canada. Dans chacune de ces ententes, le Canada s'est engagé à fixer un contingent global d'importation, pour tous les fromages, d'au moins 45 millions de livres par an. Le Canada a convenu d'attribuer au moins 40 p. 100 du contingent global d'importation de fromage, soit 18 millions de livres, aux importations de pays autres que ceux de la CE. Dans chacune de ces ententes, les pays nordiques, l'Autriche et la Suisse ont pris certains engagements en ce qui a trait aux prix dédouanés débarqués des fromages importés de ces pays.

Un contingent national de 2 millions de livres d'importation de poudre de babeurre de Nouvelle-Zélande existe depuis 1968. Le Canada s'est engagé à consulter le gouvernement de la Nouvelle-Zélande s'il vient à envisager de modifier le régime d'importation du fromage ou de la poudre de babeurre¹⁶. Mentionnons en outre un contingent national d'importation de 25 800 lb de lait concentré en provenance d'Australie.

5. Structure du rapport

Le rapport est divisé en huit chapitres, la présente introduction étant comprise.

Nous décrivons au chapitre II le cadre d'évaluation que nous avons utilisé pour formuler nos recommandations, notamment le mode de définition des sept facteurs d'évaluation énumérés au mandat.

Au chapitre III, nous donnons un aperçu de l'industrie laitière, notamment le fonctionnement de la gestion de l'offre sur le marché et les défis de concurrence que doivent relever les participants.

16. *Accord de coopération commerciale et économique entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Nouvelle-Zélande*, Ottawa, le 25 septembre 1981, *Recueil des traités*, 1982, n° 17, article VII-2b).

Le chapitre IV renferme une description des options de répartition des contingents d'importation des divers produits laitiers, de même que l'évaluation du Tribunal concernant ces options et ses recommandations si la méthode optimale de répartition, y compris une recommandation sur la question de savoir si la méthode optimale de répartition doit également régir l'attribution des licences d'importation supplémentaires.

Les chapitres V et VI contiennent des données analogues à celles des chapitres III et IV en ce qui a trait, respectivement, aux industries du poulet et des œufs.

En réponse au deuxième élément clé de notre mandat, nous analysons au chapitre VII les principes qui doivent régir généralement toute répartition des contingents d'importation.

Enfin, nous donnons au chapitre VIII la liste de nos recommandations sur les méthodes optimales de répartition des contingents d'importation selon les divers produits.

CHAPITRE II

CADRE D'ÉVALUATION

1. Introduction

Pour formuler nos recommandations sur les méthodes optimales de répartition des contingents d'importation, nous voulions être certains d'effectuer notre travail de façon systématique et uniforme et d'intégrer tous les éléments énoncés au mandat. Il a donc fallu interpréter les sept facteurs d'évaluation énumérés au mandat et préciser leur importance relative, de même qu'établir les moyens de tenir compte de l'environnement de gestion de l'offre dans lequel fonctionnent les industries visées ainsi que des droits et obligations du Canada sur le plan international. Nous avons également pris en considération la valeur des contingents d'importation.

2. Interprétation des facteurs d'évaluation

Nous avons, au cours des audiences, consacré un temps considérable à la discussion des définitions des sept facteurs d'évaluation présentées par le personnel du Tribunal et les parties intéressées. Dans l'attribution d'une signification à chacun des facteurs, nous ne nous sommes pas sentis obligés de considérer les termes à définir d'un point de vue strictement juridique ou économique. Nous avons plutôt cherché à définir les facteurs de façon qu'ils s'appliquent le plus utilement possible aux industries et aux méthodes de répartition des contingents d'importation visées par l'enquête.

a) Équité

Le Tribunal estime que l'équité désigne ce qui est juste, équitable. Puisque les contingents d'importation n'existent pas en quantité suffisante pour être attribués à tous ceux qui désirent obtenir un contingent ou qui estiment qu'ils méritent un contingent, nous croyons que la méthode équitable de répartition est celle qui offre à tous les participants de l'industrie la même possibilité d'acquérir des contingents d'importation. Autrement dit, la méthode équitable de répartition des contingents d'importation place les intervenants sur le même pied et ne fait pas de discrimination en faveur ou à l'encontre d'un niveau du circuit de distribution particulier, à savoir les importateurs, les grossistes ou les distributeurs, les courtiers, les transformateurs, les détaillants ou les services d'alimentation.

b) Prévisibilité

La prévisibilité, d'après le Tribunal, signifie que la méthode de répartition des contingents d'importation permet aux candidats individuels de prévoir dans une mesure raisonnable s'ils réussiront à obtenir un contingent et, le cas échéant, de déterminer le coût, le volume et le type de produit ainsi que la période visée par le contingent. Pour qu'une méthode de répartition des contingents d'importation soit vraiment prévisible, les entreprises doivent avoir la possibilité de prévoir que des critères analogues d'attribution continueront à s'appliquer à moyen terme, par exemple pendant les trois à cinq années à venir. Selon nous, chercher à obtenir une méthode de

répartition autorisant une prévisibilité au-delà de ce délai aurait été irréaliste, compte tenu de l'incertitude intrinsèque du contexte des échanges internationaux.

Nous estimons que la prévisibilité d'une méthode de répartition des contingents d'importation est plus forte s'il existe un marché secondaire dynamique, soit pour les produits importés, soit, plus directement, sous forme de contingents d'importation. Même si les candidats connaissent la décision qui sera prise au sujet de leur demande de contingent, l'accès indirect à des contingents d'importation ou à des produits importés sur un marché secondaire représente une source supplémentaire d'approvisionnement qui, toutes autres choses étant égales, permet d'augmenter la prévisibilité.

c) Efficacité économique

Selon notre interprétation, l'efficacité économique s'entend de la facilité avec laquelle les contingents d'importation parviennent aux intervenants qui leur attribuent la plus grande valeur, ce qui réduit les frais de transaction associés à l'affectation des contingents d'importation à leur utilisation la plus précieuse pour l'économie canadienne toute entière. Les coûts d'administration d'une méthode particulière de répartition des contingents d'importation, tant pour le gouvernement que pour l'industrie, sont une composante particulière de l'efficacité économique globale.

d) Transparence

La transparence s'entend d'une méthode de répartition des contingents d'importation dont les critères et les mécanismes décisionnels sont ouverts, simples et connus officiellement. Pour être transparent, le système exige en outre un degré minimal de liberté de décision en matière administrative. Enfin, une méthode de répartition totalement transparente serait assortie d'un mécanisme officiel d'appel et autoriserait la publication du nom des titulaires de contingents et du volume qu'ils détiennent.

e) Entrée dans l'industrie

Ce facteur est difficile à appliquer dans nos évaluations. Selon nous, l'entrée dans l'industrie s'entend de la facilité avec laquelle les nouvelles entreprises peuvent avoir un accès direct à un contingent d'importation et utiliser ce dernier comme outil pour pénétrer dans l'une des industries en cause, quel que soit le niveau du circuit de distribution. Toutefois, comme l'ont fait remarquer diverses parties, il est peu probable que l'accès direct à un contingent d'importation influe sur la décision de lancer une exploitation, à la plupart des niveaux de distribution, parce que les contingents ne constituent qu'un faible pourcentage de l'offre intérieure totale.

Le commerce de l'importation fait exception car, en l'occurrence, l'accès aux contingents d'importation peut influencer sur la décision d'entrer dans l'industrie. Dans le cadre des méthodes actuelles de répartition des contingents d'importation, les entreprises qui souhaitent devenir importateurs doivent acquérir une entreprise détentrice d'un contingent d'importation ou acheter des produits importés sur le marché secondaire. Ces frais supplémentaires pourraient les défavoriser à un point tel que l'entrée leur serait impossible. Toutefois, c'est également une

question d'équité, telle que nous l'avons définie. Il faut se demander si toutes les entreprises du secteur de l'importation ont la même possibilité d'accès aux contingents d'importation.

En plus d'examiner la question de l'entrée par rapport au secteur de l'importation, nous nous sommes également demandé si la méthode même de répartition des contingents d'importation comportait certaines dispositions à l'endroit des nouveaux arrivés, à n'importe quel niveau du circuit de distribution, par exemple, comme c'est le cas du régime actuel de contingentement du poulet et du dindon. Ceci est plus conforme à la notion de nouveaux arrivés telle qu'elle figure au Code des licences d'importation du GATT.

f) Réceptivité aux besoins du marché

La réceptivité aux besoins du marché s'entend de la mesure dans laquelle la méthode de répartition des contingents d'importation peut répondre efficacement aux besoins du marché, d'après la taille du produit, la qualité, la variété, l'échéancier et l'endroit. Nombre de parties ont reconnu comme nous que la réceptivité aux besoins du marché doit être considérée dans le contexte du système de gestion de l'offre et des contraintes qu'elle impose sur le comportement de l'offre et du marché.

g) Compétitivité

La compétitivité s'entend de la capacité de survivre et de croître, tout en obtenant un bénéfice raisonnable. La compétitivité est un concept relatif, souvent exprimé par rapport aux concurrents étrangers.

Nous avons analysé ce facteur dans le contexte de la gestion intérieure de l'offre et des volumes relativement fixes des approvisionnements. Pour promouvoir la compétitivité, une méthode de répartition des contingents d'importation doit conférer un avantage financier aux bénéficiaires en leur permettant d'utiliser les produits moins coûteux pour augmenter leurs bénéfices ou en leur fournissant des produits supplémentaires à utiliser dans leurs usines de manière à réduire les coûts unitaires fixes. Puisque, dans la plupart des cas, les importations ne représentent qu'une faible part du marché canadien et que les participants sont nombreux dans les divers secteurs, nous ne sommes pas convaincus qu'une méthode de répartition des contingents d'importation puisse avoir un effet important sur la compétitivité globale des industries touchées. Toutefois, il faut reconnaître que les producteurs de produits non-LMIC qui contiennent une proportion importante d'intrants LMIC sont particulièrement défavorisés et pourraient voir leur compétitivité s'améliorer par l'entremise d'une attribution directe des contingents d'importation.

3. Gestion de l'offre intérieure

Dans le préambule du mandat, il est question deux fois de l'existence de la gestion de l'offre au Canada. Le premier paragraphe précise que le Gouverneur en conseil est autorisé, conformément à la LLEI, à dresser la liste des marchandises d'importation contrôlée et à y porter les articles dont, à son avis, il est nécessaire de contrôler l'importation pour l'une des fins visées à l'article 5 de la LLEI. Au troisième paragraphe, on précise que les contingents d'importation ont été établis pour l'administration des contrôles visant l'importation de certains produits

agricoles pour lesquels une licence d'importation est requise en vue d'appuyer la gestion de l'offre.

Compte tenu de ces précisions dans le préambule du mandat, nous avons estimé que la gestion de l'offre au Canada était un élément important du contexte à partir duquel nous formulerions nos recommandations sur les méthodes optimales de répartition des contingents d'importation. Cependant, nous n'avons pas présumé, comme nombre de parties, que toute méthode de répartition des contingents d'importation devait appuyer les objectifs législatifs de la gestion de l'offre ou être compatible avec ceux-ci, et encore moins la façon particulière dont sont répartis les contingents intérieurs de commercialisation ou de production.

Nous sommes d'avis qu'aucune des méthodes de répartition des contingents que nous avons examinées ne serait nettement perturbatrice de la gestion de l'offre. En grande partie, les importations ne constituent qu'une faible part du marché intérieur et toute pression exercée sur le système et résultant d'une méthode différente de répartition des contingents d'importation serait probablement assez faible et pourrait être corrigée par les offices provinciaux.

Nous devons préciser que, sur la question des répercussions possibles des méthodes proposées de répartition des contingents d'importation sur la gestion de l'offre intérieure, les parties ont parfois présenté des arguments contradictoires, l'une soutenant que telle méthode appuyait la gestion de l'offre, tandis qu'une autre affirmant avec autant de conviction que cette même méthode nuisait au système¹. De même, plusieurs témoins-experts ont pu défendre divers scénarios théoriques selon lesquels la même méthode de répartition perturberait ou non la gestion de l'offre.

4. Droits et obligations du Canada sur le plan international

On nous demandait au mandat de prendre en considération, lors de la conduite de l'enquête, le fait «que le Canada a des obligations et des droits internationaux en vertu d'accords commerciaux bilatéraux et multilatéraux». C'est ce que nous avons fait. Nous sommes d'avis qu'aucune des méthodes de répartition des contingents d'importation que nous avons recommandées ne viendrait à l'encontre des droits et obligations du Canada en vertu du GATT, du Code des licences d'importation, de l'ALÉ ou de toute autre entente bilatérale.

Les parties ont soulevé certains points, notamment à propos des méthodes envisagées de répartition des contingents d'importation par enchère ou selon la part du marché de certaines entreprises. En ce qui a trait aux enchères, la principale question soulevée par les parties est celle de savoir si l'imposition d'une prime d'enchère ou d'autres frais associés était conforme à l'article II:1b) du GATT. À notre avis, il s'agit là d'un droit versé dans le cadre de l'administration des restrictions quantitatives à l'importation. Si la restriction à l'importation est conforme aux dispositions des articles XI et XIII du GATT, exiger un droit aux fins de

1. À titre d'exemple, la CCL, c'est-à-dire l'Office fédéral de gestion de l'offre responsable du lait, était favorable à une enchère (qu'elle exploiterait et dont elle conserverait le produit), tandis que le CCFI et le CNIL, qui représentaient respectivement les intérêts des importateurs de fromage et des transformateurs laitiers, n'étaient pas favorables à une mise aux enchères, affirmant que cela perturberait le système de gestion de l'offre du secteur du lait.

l'administration des restrictions n'aurait pas pour effet d'annuler ou d'amoindrir les avantages conférés par l'article II.

Quant à une méthode de répartition des contingents d'importation d'après la part du marché, la principale question soulevée par les parties visait à savoir si cette méthode est conforme à l'article III du GATT. Nous croyons que ce genre de méthode ne pourrait pas être assimilé aux «mesures ou règlements internes» visés par l'article III, mais ferait plutôt partie de l'administration des restrictions quantitatives à l'importation. De plus, nous constatons que, depuis 1989, l'activité économique a été l'un des fondements de la répartition des contingents d'importation de poulet, de dindon, d'œufs en coquille et d'œufs d'incubation et de poussins de poulet à griller.

5. Rentes des contingents d'importation

La question de la valeur des contingents d'importation a attiré largement l'attention tout au long de l'enquête. Il nous semble évident qu'être titulaire de contingents d'importation offre aux bénéficiaires toute une gamme d'avantages, à commencer par les avantages financiers que confère la possibilité d'obtenir des produits à un coût inférieur au coût du marché national. Au-delà de cela, selon le produit et la situation financière du titulaire de contingents, les contingents d'importation peuvent offrir nombre d'avantages supplémentaires. Ainsi, ils peuvent être précieux comme source d'approvisionnement auxiliaire de matières premières ou parce qu'ils donnent accès à des produits uniques, sans équivalent au Canada.

Afin d'obtenir une approximation de la valeur en espèces des contingents d'importation, nous avons demandé à un cabinet-conseil d'établir une estimation des rentes des contingents de tous les produits en 1991, sauf le fromage. Les rentes du contingent du fromage ont été calculées par le personnel du Tribunal. Nous résumons plus loin ces évaluations, dans les chapitres traitant des produits. Lors de l'audience de juin, plusieurs parties ont fait remarquer que la taille des rentes des contingents pour une année donnée pourrait ne pas être représentative de leur valeur moyenne sur une période prolongée.

En définitive, nous avons acquis la certitude que des rentes considérables de contingents d'importation existent pour la plupart des produits contrôlés. Toutefois, notre choix de la méthode optimale de répartition des contingents d'importation des divers produits n'était pas fonction de la valeur exacte de la rente du contingent d'importation.

6. Choix de la méthode optimale de répartition des contingents d'importation

Au moment où nous avons entrepris l'enquête, nous nous étions fixé comme objectif l'évaluation quantitative des répercussions de l'attribution des contingents d'importation sur le comportement concurrentiel des participants du marché en ce qui a trait à des facteurs comme les bénéfices, les ventes et l'emploi. Nous avons retenu les services d'un cabinet-conseil compétent en économie agricole afin d'élaborer un modèle permettant de mesurer les conséquences probables sur les industries et les entreprises individuelles visées. Le modèle élaboré par le cabinet-conseil a été présenté aux parties avant l'audience de janvier et février où il a fait l'objet d'abondantes discussions. L'opinion vivement exprimée par les parties, et

acceptée par le Tribunal, était que nous ne disposions tout simplement pas des données nécessaires pour rendre opérationnel ce genre de modèle. De plus, nous avons reconnu qu'un modèle quantitatif, peu importe le soin apporté à son élaboration, laisserait sans réponse nombre de questions vraiment critiques du mandat, par exemple celles relatives à l'équité, à la prévisibilité, à la réceptivité aux besoins du marché et à la transparence des méthodes de remplacement concernant la répartition. Par conséquent, nous avons abandonné l'approche visant à évaluer empiriquement les répercussions des diverses options de répartition des contingents d'importation et, sur le conseil des parties, nous avons concentré notre attention, et celle du personnel et des cabinets-conseils, sur la compréhension du comportement concurrentiel des industries et du fonctionnement des méthodes de répartition des contingents d'importation en cause.

Avant l'audience de juin, dans le but d'aider les parties et le Tribunal à analyser systématiquement toute une gamme de méthodes de répartition des contingents d'importation, le personnel du Tribunal a élaboré une approche matricielle à utiliser décrite dans le *Rapport analytique du personnel*. Dans cette approche, le personnel a ventilé les sept facteurs d'évaluation énumérés au mandat en sous-critères spécifiques et a coté, pour chaque sous-critère et sur une échelle de cinq points, les diverses méthodes de répartition des contingents d'importation, y compris les régimes actuels. Le personnel a ensuite fait la somme des notes individuelles pour calculer la note globale de chaque méthode de répartition. Les cotes attribuées rendaient compte des opinions du personnel, d'après sa connaissance des industries et sa perception des forces et des faiblesses de chaque méthode.

Le personnel du Tribunal a appliqué cette approche matricielle à une «liste abrégée» de méthodes possibles de répartition des contingents d'importation élaborées par lui, en tenant compte du mandat (p. ex., on mentionne expressément les enchères), des mémoires et des témoignages des parties, ainsi que des opinions du Tribunal et de celles des parties concernant les méthodes à examiner. Nous ne nous sommes pas sentis obligés de tenir compte seulement des détails des propositions débattues lors de l'audience de juin dans notre recherche des méthodes optimales de répartition des contingents d'importation. Nous avons plutôt vu dans les propositions mises de l'avant par le personnel un moyen utile de susciter la réaction des parties sur les forces et les faiblesses d'une gamme de solutions, et non les seuls choix qui nous étaient offerts. Au présent rapport final, nous ne décrivons pas en détail les diverses propositions évaluées dans le *Rapport analytique du personnel*. Nous offrons plutôt des descriptions plus générales des méthodes possibles que nous avons étudiées.

L'approche quantitative retenue par le personnel du Tribunal dans son Rapport analytique était un moyen très efficace de concentrer l'attention, au cours des audiences, sur les particularités des méthodes possibles de répartition des contingents d'importation et sur leur évaluation par rapport à chacun des sept facteurs. Toutefois, nous croyons qu'une démarche de type «bulletin de notes» n'est pas un moyen approprié pour élaborer des recommandations définitives sur les méthodes optimales de répartition des contingents d'importation. Nous avons décidé qu'il serait plus opportun et, en fin de compte, plus utile, de présenter au Gouverneur en conseil une analyse qualitative solide et logique, plutôt que simplement une série de notes. Tenter, dans notre rapport définitif, de noter numériquement les méthodes de répartition des contingents d'importation aurait pu nous éloigner de la raison pour laquelle nous tenions pour optimales certaines méthodes. De plus, comme l'ont fait remarquer plusieurs parties à l'enquête, toute méthode de notation est essentiellement arbitraire et ouvre la porte à la manipulation. À

preuve, ajoutons que les promoteurs de diverses méthodes de répartition n'ont eu aucune difficulté à élaborer des scénarios, à partir de pondérations différentes des facteurs d'évaluation et des sous-critères afférents, pour lesquels l'approche qu'ils recommandaient obtenait les meilleures notes.

Les enquêtes économiques exigent souvent une bonne dose de jugement sur ce qui pourrait se produire à l'avenir, particulièrement si nous dressons des conjectures sur ce qui pourrait arriver si nous modifions les systèmes actuels. Bien que nous disposions d'une somme plus considérable de données sur la façon dont les régimes actuels fonctionnent dans le marché, nous croyons qu'il n'est pas moins approprié, et nécessaire à l'exercice de notre mandat, d'évaluer également le comportement vraisemblable des régimes possibles de remplacement des méthodes actuelles de répartition des contingents d'importation.

En somme, nous avons abordé sous un éclairage qualitatif la tâche de formuler nos recommandations sur les méthodes optimales de répartition des contingents d'importation, mais non sans autant de rigueur dans nos réflexions globales que si nous avions utilisé l'approche du «bulletin de notes». Chaque méthode examinée a été évaluée en long et en large par rapport aux sept facteurs d'évaluation exposés au mandat, en tenant compte à la fois du contexte de gestion de l'offre dans lequel ces industries fonctionnent et des droits et obligations du Canada sur le plan international.

CHAPITRE III

APERÇU DE L'INDUSTRIE LAITIÈRE

1. Définition de l'industrie laitière

L'industrie laitière canadienne compte trois secteurs principaux, à savoir les producteurs de lait, les transformateurs de produits laitiers et les surtransformateurs. Les autres niveaux du circuit de distribution des produits laitiers, par exemple les importateurs, les courtiers, les grossistes ou les distributeurs, les détaillants et les services d'alimentation sont, dans un sens plus général, des composantes de l'industrie des aliments.

a) Producteurs de lait

Nous donnons au tableau 3.1 quelques caractéristiques générales du secteur de la production laitière.

Production laitière totale à la ferme	73,1 millions d'hectolitres (63 % industriel, 37 % de consommation); (diminution de 3,6 % depuis 10 ans)
Production de lait industriel	46,0 millions d'hectolitres (diminution de 7,5 % depuis 10 ans)
Nombre de fermes laitières	34 620 (diminution de 36 % depuis 10 ans)
Nombre de vaches (000 têtes)	1 429 (diminution de 19 % depuis 10 ans)
Rendement par vache (kg)	5 528 (augmentation de 26 % depuis 10 ans) (rendement par vache aux États-Unis : 6 700)

Source : Tribunal canadien du commerce extérieur, *Rapport descriptif du personnel*, décembre 1991.
Fédération canadienne des producteurs de lait, *Le lait - aperçu de l'industrie - quelques données*, 1991.

En 1990, le Québec et l'Ontario intervenaient pour 78 p. 100 de la production intérieure de lait industriel¹. Grâce à des recettes au comptant de 3,1 milliards de dollars, l'industrie laitière venait au second rang du secteur agricole, n'étant devancée que par la culture céréalière.

1. Le lait industriel sert à la fabrication de produits comme le fromage, le beurre, la poudre de lait écrémé, la crème glacée, le yogourt et les produits laitiers secs et de culture, tandis que le lait de consommation est transformé en lait de table et en crème.

b) Transformateurs de produits laitiers

Les transformateurs ou les fabricants de produits laitiers exercent habituellement au moins l'une des activités suivantes : la transformation du lait de consommation, la fabrication de produits laitiers à partir du lait industriel, l'utilisation de produits laitiers comme ingrédients dans la production d'autres produits laitiers (p. ex., fromage dans le fromage fondu, lait écrémé en poudre dans la crème glacée), ou la transformation et le conditionnement des produits laitiers pour redistribution (p. ex., la découpe et le conditionnement des fromages, le mélange des poudres de lait).

Nous donnons au tableau 3.2 un aperçu du secteur de la transformation de l'industrie laitière.

Tableau 3.2

APERÇU DU SECTEUR DE LA TRANSFORMATION LAITIÈRE
1990

	<u>Fromage</u>	<u>Crème glacée</u>	<u>Yogourt</u>	<u>Babeurre (sec)</u>	<u>Lait évaporé/ concentré</u>
Nombre d'usines ¹	175	103	67	9	23
Production intérieure - (t)	361 377 ²	194 879	92 061	3 381	9 352
Disparition intérieure (t)	367 257	195 399	92 125	4 394	7 880
Contingent d'importation - 1991 (t)	20 412	352	334	907	12
Importations en % de la disparition intérieure	5,5	0,2	0,4	20,6	0,2
Nombre de titulaires de contingents	235	33	28	1	1
Produit(s) importé(s)	fromages fins	préparations, produits finis et glaces fantaisie	produits réfrigérés et préparations surgelées	babeurre en poudre	lait concentré sucré

1. En 1990, le Canada comptait au total 361 usines de transformation du lait industriel. Une même usine peut fabriquer plusieurs produits.

2. En 1990, le cheddar, les fromages fins (cottage compris) et le fromage fondu comptaient pour respectivement 31 p. 100, 47 p. 100 et 22 p. 100 de la production totale de fromage.

Source : Tribunal canadien du commerce extérieur, *Rapport descriptif du personnel*, décembre 1991
Agriculture Canada, données tirées du *Système d'agrément et d'inspection des usines*, 1991.

Un grand nombre de transformateurs de produits laitiers ont intégré leurs opérations et fabriquent à la fois des produits de lait de consommation et de lait industriel. En 1990, environ la moitié des 361 établissements de transformation de produits laitiers appartenaient à des coopératives agricoles, un autre 35 p. 100 étaient contrôlés par de grandes sociétés publiques et les 15 p. 100 restants étaient exploités par de petites entreprises privées. L'industrie de la transformation de produits laitiers employait 24 000 personnes et la valeur des expéditions intérieures de produits laitiers était de 7,8 milliards de dollars.

c) Surtransformateurs

Les surtransformateurs utilisent des produits laitiers LMIC comme intrants pour fabriquer des produits alimentaires transformés dont la quasi-totalité ne sont pas inscrits à la LMIC. On compte au Canada 30 entreprises de ce genre, notamment des sociétés connues comme les Aliments Campbell, Kraft General Foods Canada Inc., McCain Foods Ltd., Nestlé Canada Inc., Pillsbury Canada, Sara Lee Canada et la Compagnie Quaker Oats du Canada.

Parmi les produits LMIC pour lesquels on accorde actuellement des contingents d'importation, le fromage est de loin l'intrant laitier le plus important en surtransformation. En 1988, selon le document intitulé «Industries des aliments - 1986 - Recensement annuel des manufactures²» (Recensement annuel des manufactures), 90 usines de l'industrie alimentaire utilisaient du fromage, pour une valeur totale de 35 millions de dollars, comme intrant de surtransformation. Pratiquement tout ce fromage est acheté à des fabricants canadiens. D'après les données préliminaires du programme de remise³ de la CCL, les surtransformateurs admissibles à la remise utilisent environ 4 500 t de fromage par année. Une étude du Groupe de travail sur la politique laitière nationale a permis de constater que le seul secteur de la fabrication de la pizza surgelée intervient pour 2 500 t. Les trois quarts de la mozzarella fabriquée au Canada sont utilisés dans le commerce de la pizza fraîche dont le chiffre d'affaires s'élève à 1,4 milliard de dollars.

En 1986, selon le Recensement annuel des manufactures, on comptait 25 établissements utilisant au total 2 425 t de poudre de babeurre, à un coût d'environ 2,7 millions de dollars, comme intrant des mélanges de farine préparée, des produits à base de céréales, des farines céréalieres et des provendes. De plus, le babeurre liquide sert à la fabrication de produits comme la crème glacée et les sauces à salade.

2. Statistique Canada, Catalogue 32-250 Annuel, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1990.

3. Dans son rapport de 1991, le Groupe de travail sur la politique laitière nationale recommandait la mise sur pied d'un programme de remise afin d'aider les surtransformateurs canadiens dont la capacité de demeurer concurrentiels sur le marché intérieur était compromise en raison du coût des ingrédients laitiers au Canada. Le programme a été mis en œuvre par l'entremise de la CCL et a été offert initialement du 1^{er} janvier au 31 juillet 1992. Essentiellement, le programme visait à niveler les règles du jeu pour les surtransformateurs canadiens qui devaient faire face à la concurrence croissante des importations étrangères à la suite de la baisse des droits de douane dans le cadre de l'ALÉ, en finançant 60 p. 100 de l'écart des prix payés par les entreprises canadiennes à l'égard des ingrédients laitiers et des prix correspondants payés par des concurrents étrangers. Le programme de remise a été financé par des droits prélevés chez les producteurs de lait et les transformateurs laitiers et son coût s'est élevé à 6 millions de dollars. Le 27 août 1992, la CCL a annoncé que le programme se poursuivrait pendant l'année laitière 1992-1993 et que son coût total serait de 8,5 millions de dollars.

En 1988, cinq surtransformateurs de l'industrie du sucre et des confiseries ont utilisé comme intrant 1 200 hl de lait concentré sucré à un coût de 1,8 million de dollars.

La crème glacée et le yogourt sont rarement utilisés dans la surtransformation.

d) Secteur de la distribution

Les grossistes ou les distributeurs jouent un rôle important dans l'industrie laitière canadienne en coordonnant la distribution des produits laitiers canadiens et importés.

Le niveau détaillant-grossiste du circuit de distribution se compose de deux groupes principaux, soit les chaînes d'alimentation, comme les supermarchés et les dépanneurs, qui interviennent pour environ 52 p. 100 des recettes brutes de l'industrie, et les entreprises indépendantes qui sont responsables du reste. En 1991, les ventes totales d'aliments à ce niveau du circuit de distribution s'élevaient à environ 43,8 milliards de dollars.

Le secteur des services d'alimentation comprend les hôtels, les restaurants et les brasseries. À l'exception des points de vente de la crème glacée et du yogourt, ces établissements utilisent des produits laitiers comme ingrédients dans la préparation d'autres produits alimentaires, dont le plus important est la pizza.

2. Gestion de l'offre dans l'industrie laitière

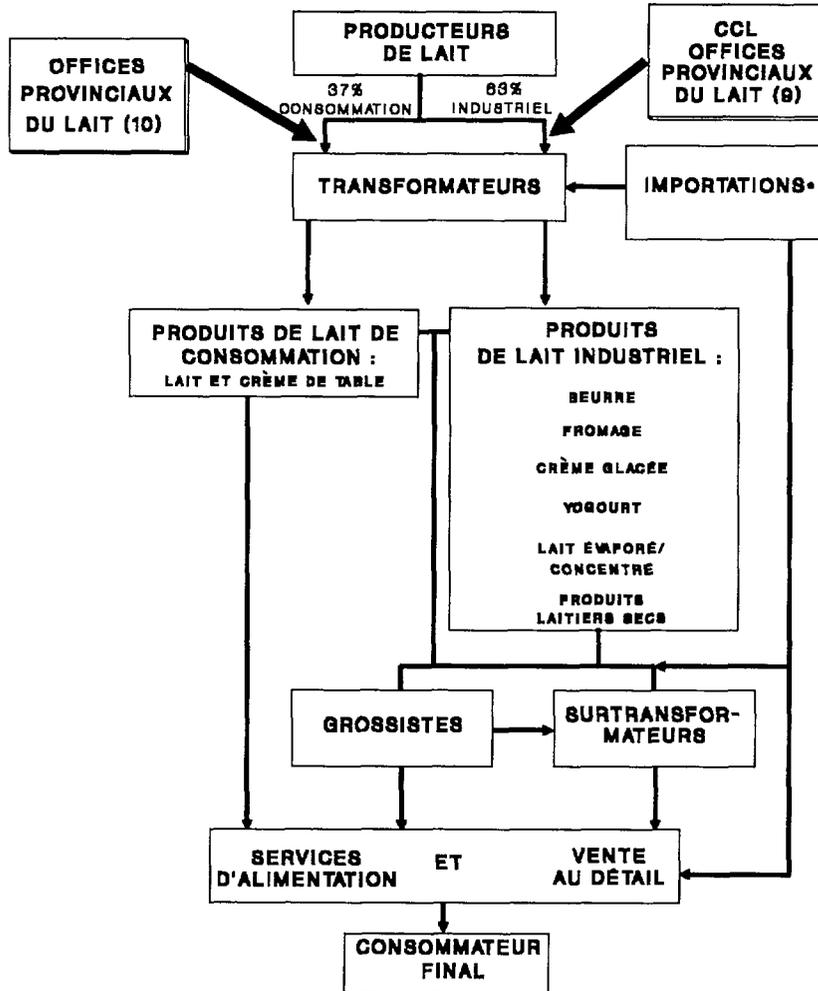
La CCL est l'organisme fédéral responsable principalement de la mise en œuvre des politiques laitières en ce qui a trait à la gestion de l'offre dans l'industrie laitière. La CCL assume la présidence du Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait (CCGAL), qui se compose de représentants des producteurs et des gouvernements des neuf provinces où il y a production de lait industriel (Terre-Neuve ne produit pas de lait industriel).

Chaque année, le CCGAL fixe l'objectif national de production de lait industriel, appelé contingent de mise en marché (CMM), en estimant la demande intérieure de produits laitiers, en ajoutant une faible «marge» pour couvrir les exportations et en soustrayant le volume prévu d'importations. L'objectif est de fixer un contingent qui garantira une autosuffisance nationale et évitera une surproduction coûteuse. Le Plan national de commercialisation du lait (PNCL) précise les parts provinciales du CMM total. La répartition provinciale du CMM est demeurée relativement la même, au cours des dernières années, le Québec détenant le pourcentage le plus important du CMM (47 p. 100) et l'Ontario venant au second rang (31 p. 100).

Il existe des offices de commercialisation du lait ou des organismes gouvernementaux dans chaque province qui délivrent les permis aux producteurs et aux fabricants de produits laitiers, fixent les contingents de production de lait de consommation et attribuent les contingents de lait de consommation et de lait industriel aux producteurs individuels. Le commerce interprovincial du lait de consommation est quasi inexistant.

Nous illustrons à la figure 3.1 la circulation du produit aux divers niveaux du circuit de distribution de l'industrie laitière canadienne, en précisant les points où la CCL et les offices provinciaux du lait appliquent le système de gestion de l'offre.

**Figure 3.1
INDUSTRIE LAITIÈRE CANADIENNE**



• IMPORTATIONS DE PRODUITS LAITIERS LMIC SOUMIS À DES RESTRICTIONS QUANTITATIVES.

La CCL fixe un prix cible à verser aux producteurs de lait industriel. Ce prix est calculé de façon à couvrir les coûts de production et à offrir un rendement équitable aux producteurs pour les frais de main-d'œuvre, d'immobilisation et de gestion. On fixe également les prix-planchers du beurre et de la poudre de lait écrémé. Si les prix de leurs produits habituels ne sont pas assez élevés, les transformateurs de lait industriel peuvent décider de séparer le lait en ses sous-produits constituants, à savoir la crème et le lait écrémé, et ne fabriquer que du beurre et de la poudre de lait écrémé aux fins de vente à la CCL.

Les transformateurs de produits laitiers doivent acheter leur lait industriel aux offices provinciaux de commercialisation du lait. Chaque province a un système d'approvisionnement des usines pour répartir le lait industriel entre les transformateurs de produits laitiers. Le lait est classé par catégorie et sous-catégorie selon l'utilisation finale, par exemple la catégorie du fromage, de la crème glacée ou du yogourt, et les prix aux transformateurs varient pour chacune de ces catégories (les producteurs reçoivent un prix mixte). Même si l'offre de certaines

catégories ou sous-catégories de lait est illimitée, d'autres catégories font l'objet de restrictions. En Ontario, par exemple, il n'y a pas de limite concernant l'offre de lait pour la fabrication de yogourt, mais le lait destiné à la fabrication du cheddar fait l'objet de contingents d'approvisionnement à l'usine. Le système de répartition de l'offre de lait est donc un facteur important de contrôle de la combinaison de produits des transformateurs et des volumes aux usines. De plus, le prix indicatif fixé pour les producteurs de lait industriel entraîne l'établissement du coût des approvisionnements de lait des transformateurs de produits laitiers.

3. Profil de compétitivité et défis

a) Producteurs de lait

La concurrence directe entre les producteurs de lait en ce qui a trait aux prix est limitée en raison des systèmes de gestion de l'offre. Toutefois, M. Rick Phillips de la FCPL a affirmé ceci : [traduction] «Il y a de la concurrence, à notre niveau, et elle est assez intense. Les producteurs essaient constamment de réduire leurs coûts de production (prix de revient), parce que c'est la seule façon de maximiser le rendement⁴». Même si l'investissement requis pour l'achat des contingents de production du lait de consommation ou du lait industriel est considérable, un grand nombre de personnes désirent toujours acheter ces contingents.

b) Transformateurs de produits laitiers

Le secteur de la transformation des produits laitiers a été qualifié par diverses parties à la présente enquête de [traduction] «fromage dans le sandwich⁵», car il est placé entre les puissants fournisseurs, à savoir les producteurs de lait et leurs offices de commercialisation, et des acheteurs tout aussi puissants, notamment les chaînes de supermarchés, les groupes d'achat d'épicerie, les surtransformateurs et le secteur des services d'alimentation. Ces clients ont un pouvoir de négociation considérable, car ils fonctionnent dans un milieu où s'exercent des pressions constantes pour réduire les coûts et où les frais de changement de fournisseurs sont minimales. Pour reprendre les termes de M. Kempton Matte de la FCPL, [traduction] «c'est l'un des secteurs les plus concurrentiels de l'industrie de l'alimentation. C'est une entreprise à volume élevé et à marge faible. Les grossistes changent de fournisseurs de beurre, par exemple, pour aussi peu que 0,25 cent la livre ou même un huitième de cent la livre⁶».

La demande de lait industriel a diminué constamment ces dernières années, surtout en raison de l'évolution des habitudes de consommation. Les consommateurs ont choisi des produits à faible teneur en gras, notamment en ce qui a trait au lait, au fromage, à la crème glacée et aux produits de yogourt, et ont continué à accepter des substituts non laitiers, comme la margarine polyinsaturée et les huiles végétales. Pour soutenir la concurrence dans ce marché de consommateurs soucieux de leur santé, les principales entreprises laitières ont mis au point de nouvelles gammes de produits à faible teneur en gras. Même si la production de yogourt a augmenté considérablement au cours des cinq dernières années et la production de fromage a augmenté quelque peu, les fromages fins comptant pour la plus grande partie de cette croissance,

4. Transcription, le 10 juin 1992, à la page 3885.

5. Transcription, le 8 juin 1992, à la page 3317.

6. Transcription, le 11 juin 1992, aux pages 3950 et 3951.

la teneur en matières grasses de l'ensemble du lait industriel produit dépasse toujours la demande intérieure et entraîne des réductions périodiques du CMM.

L'industrie de la transformation des produits laitiers a connu ces dernières années une rationalisation sans répit qui a entraîné une baisse du nombre d'usines et d'employés, une concentration accrue des propriétaires, une augmentation des volumes de lait traité par usine et un accroissement de la valeur des expéditions. Le nombre modeste de gros intervenants de forces égales, dans le secteur de la transformation des produits laitiers, contribue également à la férocité de la concurrence, à preuve les profits constamment faibles⁷ qu'obtiennent les transformateurs. Ainsi, le marché du yogourt a été qualifié de [traduction] «féroce⁸» par M. Richard Innes des Aliments Ault Ltée, et de [traduction] «très concurrentiel» par M. Rowan Caseley de la Farmers Co-operative Dairy Limited⁹. Les transformateurs de produits laitiers, en règle générale, n'ont pas réussi à soutenir la concurrence internationale, en partie en raison du coût relativement élevé du lait cru.

Les transformateurs de produits laitiers utilisent les importations pour arrondir leurs gammes de produits, pour faire des marchés-tests de nouveaux produits, pour évaluer la demande intérieure avant d'investir dans des infrastructures de production et pour accroître leurs économies d'échelle ou l'utilisation de leur capacité en utilisant les importations comme intrant dans un procédé de fabrication (p. ex., la découpe et le conditionnement du fromage).

c) Surtransformateurs

Les entreprises de surtransformation qui ont accès à des contingents d'importation peuvent importer en vrac du fromage-ingrédient afin de réduire les coûts d'intrant dans la production d'articles transformés. Ils peuvent également recourir à l'importation pour effectuer des marchés-tests de nouveaux produits, en vue de les fabriquer au Canada, le cas échéant.

M. Nelson Coyle de la CCL a formulé l'observation suivante : [traduction] «Je crois que l'on ne peut pas caractériser l'industrie de la surtransformation au Canada de façon générale. Certains secteurs de la surtransformation sont extrêmement concurrentiels. D'autres sont modestes, presque des usines-boutiques qui, évidemment, ne peuvent pas soutenir la concurrence sur le plan des échelles de production¹⁰».

Les recettes provenant de la pizza surgelée ont baissé ces dernières années en raison de l'augmentation de la concurrence de substituts comme la pizza fraîche réfrigérée et les pizzas préparées aux comptoirs de charcuterie des supermarchés. Ce secteur subit également une concurrence croissante des produits américains, les tarifs douaniers sur la pizza surgelée étant réduits en vertu de l'ALÉ.

7. Selon le *Profil de l'industrie, Produits laitiers* de 1990-1991 préparé par Industrie, Sciences et Technologie Canada, les profits après impôt des transformateurs de produits laitiers canadiens se sont situés entre 2,1 et 3,0 p. 100 des recettes depuis 1983.

8. Transcription, le 11 juin 1992, à la page 3994.

9. *Ibid.*, à la page 4104.

10. Transcription, le 10 juin 1992, à la page 3830.

d) Secteur de la distribution

La plus grande partie des contingents d'importation de produits laitiers appartient à des entreprises du niveau grossiste ou distributeur. Les avantages concurrentiels d'un contingent d'importation pour ces entreprises découlent de la possibilité d'acquérir des produits spécialisés importés à forte marge et d'offrir une gamme plus vaste de produits à leurs clients.

La concentration dans le secteur de la vente au détail est très forte, étant donné qu'un petit nombre de chaînes de supermarchés et de groupes d'acheteurs de force égale dominent le marché. Les acheteurs du secteur de la vente au détail exercent des pressions concurrentielles sur les transformateurs pour obtenir des rabais et des remises sur les commandes importantes. Leur pouvoir de négociation est d'autant plus fort qu'ils peuvent facilement changer de fournisseurs.

La concurrence dans la vente au détail va au-delà de la simple concurrence des prix et englobe la qualité, le service et l'adaptation aux habitudes changeantes des consommateurs. La nature changeante de la concurrence non fondée sur les prix a entraîné l'introduction de toute une gamme de produits à valeur ajoutée, par exemple les fromages fins, les nouvelles variétés et les nouveaux formats de yogourt, les glaces fantaisie, sans oublier une gamme croissante de mets préparés comme la pizza.

Le secteur des services d'alimentation est moins concentré que les secteurs de la vente au détail et de la surtransformation. La menace constante de nouveaux arrivés sur ce marché oblige les grandes chaînes à lutter pour leur part du marché, tandis que les entreprises indépendantes se battent tout simplement pour assurer leur survie. Les établissements qui servent des repas contenant des proportions importantes d'ingrédients laitiers LMIC, comme la pizza, doivent demeurer concurrentiels par rapport aux autres, tels que les chaînes de restaurants de hamburgers qui n'utilisent pas d'ingrédients d'importation contrôlée. Les acheteurs qui représentent les chaînes de pizzerias voient dans le fromage un produit peu différencié et peuvent changer de fournisseur à un faible coût, si cela leur offre le moindre avantage sur la concurrence.

Comparaissant pour Cara Opérations Limitée, M. H. Garth Coffin a fait la déclaration suivante : [traduction] «Je crois que vous connaissez les caractéristiques d'une industrie concurrentielle, sur le plan économique, et celles-ci ont trait à la facilité d'entrer dans l'industrie, au nombre et à la taille des entreprises, au degré d'homogénéité des produits et à la disponibilité de l'information. Toutes ces caractéristiques se retrouvent dans une plus grande mesure dans l'industrie des services d'alimentation que dans certains des autres secteurs¹¹».

4. Rentes de contingents d'importation

Le personnel du Tribunal a évalué toute une gamme de rentes du contingent d'importation du fromage d'après l'écart entre les prix au détail et les coûts débarqués, en tenant compte de

11. Transcription, le 15 juin 1992, aux pages 4526 et 4527.

toutes les marges commerciales appropriées¹². Au niveau de la transformation des produits laitiers, en 1991, et à l'égard des contingents CE et non-CE, la rente moyenne estimative du contingent d'importation de fromage était de 1,23 à 2,43 \$ CAN/kg. D'après les données confidentielles présentées tout au long de l'enquête, les rentes du contingent de fromage se situent dans cet intervalle.

Les rentes du contingent d'importation de crème glacée en 1991 étaient comprises entre 0,30 et 0,52 \$/kg pour les fabricants et 0,51 et 0,74 \$/kg pour les grossistes¹³. Il importe de préciser que les prix de la crème glacée varient beaucoup selon la qualité et que les chiffres utilisés pour le calcul de la rente sont des moyennes.

De même, les rentes du contingent d'importation de yogourt surgelé en 1991 étaient comprises entre 0,26 et 0,32 \$ CAN/kg pour les transformateurs canadiens et 0,45 et 0,52 \$ CAN/kg pour les grossistes¹⁴.

La valeur de la rente du contingent associée aux importations de poudre de babeurre était d'environ 0,57 \$ CAN/kg en 1991¹⁵. Les représentants de la société Ronald A. Chisholm Limited ont affirmé que cette estimation était très exagérée et ont déposé un état détaillé des coûts d'importation de la poudre de babeurre, à l'appui de leur position.

La valeur de la rente du contingent d'importation associée au lait évaporé/concentré était d'environ 1,21 \$ CAN/L en 1991¹⁶.

12. Pour une description plus détaillée de la méthodologie utilisée par le personnel du Tribunal, consulter l'annexe 4.1 du *Rapport analytique du personnel*, préparé par le Tribunal canadien du commerce extérieur et la pièce GC-91-001-79D du Tribunal, *Tableau supplémentaire du Rapport analytique du personnel*.

13. Deloitte & Touche, *Rentes de contingent d'importation des produits soumis à la gestion de l'offre*, mars 1992, à la page 46.

14. *Ibid.*, à la page 48.

15. *Ibid.*, à la page 43.

16. *Ibid.*

CHAPITRE IV

MÉTHODES OPTIMALES DE RÉPARTITION DES CONTINGENTS D'IMPORTATION - PRODUITS LAITIERS

1. Fromage

a) Options de répartition du contingent d'importation : Méthode actuelle et méthodes de remplacement

(i) Méthode actuelle

Le fromage est le plus important des produits laitiers régis, tant sur le plan du volume que sur celui de la valeur absolue du contingent d'importation. Au moment de l'inscription du fromage à la LMIC le 6 juin 1975, le volume du contingent a été fixé à 50 millions de livres, d'après le niveau moyen total des importations de fromage au cours des deux années précédentes. La taille du contingent a été ramenée à 45 millions de livres, soit 20 411 986 kg, en 1978 et est demeurée à ce niveau depuis. À l'origine, le contingent d'importation a été attribué aux importateurs connus d'après leur volume individuel d'importation en 1973 et 1974 et, dans nombre de cas, ces affectations sont toujours en vigueur.

Les titulaires de contingents doivent utiliser au moins 95 p. 100 de leur part chaque année, sinon elle sera réduite l'année suivante au taux réel d'utilisation. Toute partie inutilisée des contingents d'importation devient disponible aux fins de réattribution aux nouveaux requérants. Toutefois, depuis de nombreuses années, la proportion des contingents d'importation de fromage disponible pour redistribution est très faible et la DGLEI a actuellement des centaines de demandes en attente.

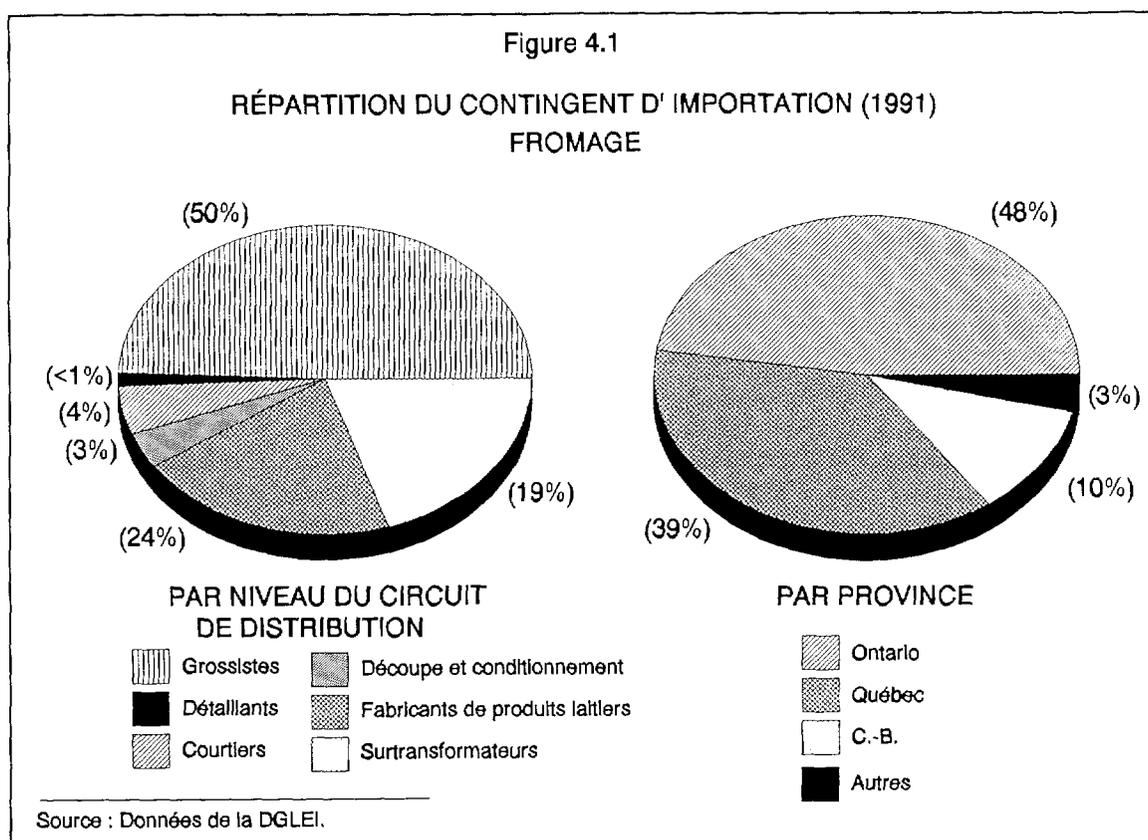
Pour mettre en vigueur diverses ententes internationales¹ conclues par le Canada en ce qui a trait au fromage, le contingent d'importation a deux désignations, soit CE et non-CE, et malgré une certaine souplesse pour passer de sources CE à non-CE, il est étroitement contrôlé par la DGLEI.

Le contingent d'importation de fromage est également désigné en fonction d'une trentaine de variétés individuelles; toutefois, les titulaires peuvent changer de variété achetée jusqu'à un maximum de 20 p. 100 de leur contingent. Tant que les volumes ne sont pas jugés suffisamment importants pour perturber le marché, la DGLEI n'intervient pas; en fait, ces dernières années, la DGLEI n'a presque jamais jugé nécessaire d'appliquer ces règles régissant les variétés.

1. Pour plus de précisions, se reporter à la section 4 du chapitre I du présent rapport intitulée «Cadre juridique international».

Même si les contingents d'importation de fromage ne sont pas officiellement cessibles, il semblerait exister un marché secondaire actif où les contingents sont négociés². De plus, le volume considérable des contingents d'importation de fromage a changé de mains depuis 1975, car des entreprises détentrices de contingents d'importation ont été acquises par d'autres.

En 1991, on comptait 235 titulaires de contingents d'importation de fromage. Nous donnons à la figure 4.1 une ventilation des portefeuilles du contingent d'importation de fromage par niveau du circuit de distribution et par province.



En plus du contingent global d'importation, des licences spéciales d'importation peuvent être délivrées aux titulaires de contingents ou à d'autres dans divers cas, notamment lorsqu'il y a pénurie intérieure temporaire d'un produit particulier ou qu'un fromage n'est pas fabriqué au Canada (p. ex., certaines variétés kascher). Ces licences sont également délivrées automatiquement lorsque le produit est destiné à la réexportation, par exemple pour approvisionner les vols internationaux et les navires de fret.

2. Les tractations s'effectuent généralement par «location» de contingents : l'acheteur peut prendre les dispositions pour l'obtention à l'étranger, la fourniture et la livraison du fromage, mais la licence d'importation est délivrée au nom du titulaire initial du contingent, qui demeure l'importateur officiel.

(ii) Méthode actuelle avec modifications

Dans son Rapport analytique, le personnel du Tribunal a préconisé un certain nombre de mesures pour améliorer le fonctionnement de la méthode actuelle de répartition du contingent d'importation de fromage. De fait, ces modifications pourraient s'appliquer à n'importe quelle méthode de répartition des contingents. Voici plus précisément ces modifications :

- 1) la cessibilité, qui autoriserait l'achat et la vente des contingents d'importation, soit temporairement (annuellement) ou à long terme;
- 2) un mécanisme d'appel qui constituerait un moyen officiel par lequel les requérants pourraient demander la révision de leur attribution;
- 3) la divulgation qui autoriserait une plus grande transparence en rendant publiques les affectations de contingents, par tranches;
- 4) l'établissement de limites maximales, ce qui empêcherait une partie de détenir plus que la part maximale prescrite des contingents;
- 5) la mise en réserve, où l'on mettrait de côté un certain volume des contingents aux fins d'attribution à des groupes particuliers³.

(iii) Enchère

Dans son Rapport analytique, le personnel du Tribunal a préconisé une enchère trimestrielle ouverte du contingent de fromage, les contingents étant vendus selon des désignations de lieu d'origine et de variétés et le prix étant fixé par le soumissionnaire le moins disant admissible. Toutefois, le personnel a reconnu dans son rapport que l'enchère pouvait être structurée de nombreuses façons différentes.

Voici les questions clés de conception à régler pour une enchère du contingent d'importation de fromage :

- 1) la désignation ou non des contingents par variété (en plus de la désignation CE ou non-CE) et le maintien ou non des restrictions actuelles de passage entre variétés;
- 2) la proportion du contingent qu'il faudra mettre à l'enchère à un moment donné et la durée de la période (p. ex., un mois, cinq ans, à perpétuité);
- 3) la limite maximale aux portefeuilles individuels afin de prévenir les monopoles (p. ex., en Nouvelle-Zélande, on a mis en place une limite de 20 p. 100);

3. Le cas le plus évident est celui des surtransformateurs canadiens qui utilisent des intrants laitiers à coûts plus élevés pour fabriquer des produits non-LMIC dont la protection tarifaire décroît en vertu de l'ALÉ.

- 4) la méthode de soumission (p. ex., offre la plus basse admissible, paiement au prix de l'offre, enchère hollandaise);
- 5) les exigences d'admissibilité pour participer à l'enchère (p. ex., une enchère de contingents de fromage pourrait être réservée aux participants «actifs» dans l'industrie laitière);
- 6) les règlements sur les dépôts de cautionnement, les exigences de paiement et d'utilisation minimale des contingents;
- 7) le mécanisme d'appel;
- 8) le fait d'autoriser ou non la cession des contingents d'importation et l'identification des participants de l'industrie;
- 9) qui dirigerait l'enchère (la DGLEI, un office de gestion de l'offre ou une société publique);
- 10) qui recevrait le produit de l'enchère;
- 11) la décision à savoir si les dispositions sur les licences spéciales d'importation doivent être conservées ou non.

(iv) Part du marché

En vertu de cette option de répartition des contingents d'importation, le gouvernement répartirait les contingents d'importation de fromage en fonction d'une mesure de la part du marché intérieur du fromage occupée par le requérant ou de sa production de fromage. À titre d'exemple, les contingents d'importation de fromage pourraient être répartis d'après le volume des achats de fromage effectués auprès des fabricants canadiens. Cela restreindrait l'admissibilité aux contingents d'importation aux entreprises actives dans le secteur de la fabrication, de la transformation et de la distribution du fromage au cours de l'année précédente. Pour exploiter ce type de régime, la DGLEI devra disposer d'une méthode pour vérifier les achats de fromage des entreprises.

Une des décisions clés à prendre dans une approche reposant sur la part du marché est de déterminer s'il faut établir un seuil minimal d'activité pour les requérants. À défaut de cela, on pourrait éprouver des difficultés administratives à traiter un volume élevé de demandes à l'égard de petites fractions des contingents d'importation de fromage.

Tout comme dans l'enchère, cette méthode nécessiterait des décisions en ce qui a trait à la cession des contingents d'importation de fromage, aux limites maximales des portefeuilles, aux restrictions concernant les variétés, aux exigences maximales d'utilisation et aux licences spéciales d'importation.

b) Évaluation et recommandations

En règle générale, nous croyons que la méthode actuelle de répartition du contingent d'importation de fromage fonctionne avec efficacité et efficience pour ce qui est d'offrir aux consommateurs canadiens l'accès à une vaste gamme de fromages de spécialités. De plus, la méthode est indéniablement efficace par son administration, compte tenu de la quantité minimale de ressources et de documents qu'elle suppose.

La stabilité relative de la méthode, depuis son adoption en 1975, est considérée comme un de ses grands points forts en raison de son niveau élevé de prévisibilité pour les participants titulaires de contingents. Le Tribunal a entendu de nombreux témoignages sur l'importance d'un accès prévisible aux contingents d'importation afin de permettre aux établissements d'élaborer des plans d'entreprise réalistes et de gérer leurs activités avec compétence. La stabilité de la méthode a également favorisé le développement de rapports durables entre les titulaires de contingents et leurs fournisseurs étrangers, ainsi que des rapports de clientèle à long terme avec les détaillants canadiens. Cela a non seulement favorisé l'évolution de mécanismes efficaces d'importation et de distribution, mais a aussi permis aux titulaires de contingents d'acquérir une compétence pour ce qui est de prévoir et d'alimenter le marché du produit importé.

La méthode actuelle ne comporte aucun moyen officiel de cession des contingents d'importation. Toutefois, l'industrie a trouvé des moyens de faire passer les contingents à un autre importateur, soit temporairement par «location du contingent», soit à long terme par l'acquisition de l'entreprise du titulaire du contingent. Dans le premier cas, l'aspect de non-cessibilité oblige l'acheteur et le vendeur à se plier à un mécanisme lourd pour respecter les règles régissant les contingents, tandis que dans le second, l'acheteur peut devoir acquérir les éléments d'actif non désirés qui accompagnent le portefeuille du contingent d'importation. Nous croyons que la souplesse dans l'utilisation des contingents d'importation est un facteur important et que le manque de souplesse au niveau de la cessibilité constitue un obstacle inutile à un marché secondaire par ailleurs efficace. Dans le même ordre d'idées, la confidentialité accordée aux affectations de contingents individuelles est également perçue comme un frein à l'activité du marché secondaire, car cela dissimule de l'information utile aux acheteurs éventuels à la recherche d'un volume approprié de produits contrôlés.

Diverses parties ont présenté des arguments en faveur de la cessibilité. Un témoin du CCFI a déclaré que cela simplifierait l'entrée dans le secteur de l'importation tout en offrant une plus grande réceptivité aux exigences du marché⁴. Agropur Coopérative agro-alimentaire (Agropur) a évoqué l'élimination des «tracasseries bureaucratiques⁵». Le CMIL a soutenu que la cessibilité permettrait aux forces du marché d'acheminer le contingent vers son affectation la meilleure tout en donnant aux petits transformateurs la possibilité de tirer parti du système⁶. D'après la CCL, cela permettrait de quitter l'industrie plus facilement et contribuerait à la souplesse globale du système⁷. Nous sommes d'accord avec ces opinions.

4. Mémoire public de M. A. Pellicione, janvier 1992, à la page 15.

5. Transcription, le 22 janvier 1992, à la page 150.

6. Mémoire public, janvier 1992, aux pages 61 et 62.

7. Transcription, le 6 février 1992, à la page 3017.

Les critiques à l'égard de la méthode actuelle se concentrent sur les questions d'équité et d'entrée dans l'industrie. Plus précisément, la méthode actuelle de répartition des contingents d'importation repose sur un profil des échanges qui a presque 20 ans, ce qui continue à offrir des avantages concurrentiels importants à quelque 230 titulaires de contingents, à l'exclusion d'une grande partie de l'industrie. Les entreprises non titulaires d'un contingent d'importation ne peuvent participer sur un pied d'égalité à ces avantages concurrentiels, même s'ils obtiennent des contingents sur le marché secondaire, car elles doivent acquitter un prix majoré pour obtenir cet accès. La seule autre méthode permettant d'obtenir un contingent, c.-à-d. la redistribution par suite de sous-utilisation, est une perspective très hypothétique. Cette situation a créé un obstacle important à l'entrée dans le secteur de l'importation du fromage au détriment des nombreux candidats et concurrents futurs.

En ce qui a trait à la transparence, le Tribunal croit que la divulgation des portefeuilles de contingents, par tranches, augmenterait l'efficacité du marché secondaire, sans nuire à la confidentialité de l'information commerciale privilégiée des titulaires de contingents. En règle générale, les parties ont manifesté leur acceptation, voire leur enthousiasme, à l'égard d'une plus grande divulgation. M. Carl E. Harrison de McCain Refrigerated Foods Inc. a témoigné en ces termes : [traduction] «Puisque nous sommes de gros acheteurs de fromage importé, nous trouverions avantageux de savoir qui possède quelles variétés et en quelles quantités⁸».

Un des grands facteurs à l'origine de la présente enquête était la situation dans laquelle se trouvaient les surtransformateurs canadiens désavantagés par des ingrédients laitiers à prix plus élevés par rapport aux produits concurrents importés. La mise en réserve des contingents d'importation pour les surtransformateurs était l'une des quatre options de base envisagées par le Groupe de travail sur la politique laitière nationale afin de régler ce problème (les autres étaient l'ajout à la LMIC des produits contenant des quantités minimales d'ingrédients soumis à la gestion de l'offre, la création de contingents supplémentaires d'importation pour les surtransformateurs et la mise en place d'un système à double prix pour le lait industriel). Même si très peu de surtransformateurs ont participé à l'enquête, ce qui nous a privés de l'éclairage qu'ils auraient pu nous offrir, nous sommes d'avis que la mise en réserve n'est pas une méthode appropriée de répartition des contingents d'importation de fromage, car elle entraînerait l'utilisation de forts volumes du contingent global pour importer à bas prix du fromage-ingrédient. D'après les chiffres publiés dans le cadre du programme de remise de la CCL, les volumes en cause pourraient correspondre à 20 p. 100 du contingent global d'importation actuel et auraient l'effet doublement néfaste de priver les fabricants canadiens de fromage d'un marché important et de réduire le volume du contingent offert pour répondre à la demande des consommateurs à l'égard des fromages de spécialité. Nous convenons avec le Groupe de travail sur la politique laitière nationale qu'un programme de remise s'adressant aux surtransformateurs est une meilleure approche pour égaliser les règles du jeu à l'intention des surtransformateurs canadiens.

La méthode de la part du marché égaliserait les conditions d'accès au contingent d'importation pour tous les requérants d'une façon relativement prévisible. Elle permettrait en outre l'entrée dans le commerce de l'importation. Les fabricants canadiens de produits laitiers

8. Témoignage public de M. Carl E. Harrison, le 5 juin 1992, à la page 3.

et, en définitive, les producteurs laitiers, en tireraient parti grâce à la promotion constante des ventes de fromage au Canada.

Toutefois, la méthode comporte quelques lacunes critiques qui en minent les avantages. Au départ, deux groupes importants se verraient effectivement interdire l'accès aux contingents, soit la plupart des transformateurs laitiers ainsi que les entreprises qui achètent exclusivement des produits importés, puisqu'aucun de ces deux groupes n'achète de fromage canadien. En fait, nombre d'entreprises de ce dernier groupe sont des importateurs connus, qui ont fait leur travail efficacement en répondant à la demande de fromage importé des consommateurs et en développant des marchés pour les nouvelles variétés. De plus, l'administration de systèmes de ce type pourrait être complexe. Une autre perspective irritante du système est la possibilité qu'il aboutisse à de nombreuses petites affectations, qui se retrouveraient sur le marché secondaire, éliminant ainsi l'efficacité économique du contingent d'importation.

La méthode de l'enchère est celle qui offre l'accès le plus égal au contingent d'importation et qui ouvre l'entrée au secteur de l'importation du fromage à tous les participants de l'industrie. À notre avis, l'équité est le principal critère, dans le cas du fromage, et l'enchère offre la meilleure solution pour ce qui est de garantir la permanence de l'équité d'accès dans le contexte d'une industrie en mutation. Cette méthode facilite également la répartition directe du contingent aux parties qui lui attribuent la plus grande valeur, réduisant ainsi au minimum les frais subséquents de transaction sur le marché secondaire.

Nous croyons que l'attribution du contingent d'importation de fromage par enchère serait tout aussi réceptive aux exigences du marché que n'importe quelle autre méthode; en fait, l'entrée en scène d'autres participants de l'industrie dans le cadre d'une enchère ouverte permettrait de mieux connaître les signaux du marché et les tendances naissantes.

Il pourrait y avoir une certaine discontinuité dans les rapports de longue date entre les importateurs et les fournisseurs ou les clients, mais il est raisonnable de s'attendre que le noyau établi d'importateurs de fromage continuera à jouer un rôle prédominant dans un régime d'enchère du contingent et, en soi, cela limitera toute perturbation éventuelle du marché. La possibilité que des nouveaux venus tirent parti des enchères de contingents et s'engagent dans des spéculations douteuses sur les marchés établis n'est pas plus grande que dans le système actuel où les contingents peuvent être loués aux mêmes fins sur le marché secondaire.

La question des variétés de fromage comporte certaines complications dans le contexte d'une enchère de contingent. Les représentants des gouvernements exercent une surveillance des importations de fromage selon les variétés depuis l'inscription du produit à la LMIC, manifestement dans le but de garantir une certaine stabilité du marché et d'éviter un déplacement des activités des grossistes vers les variétés produites au Canada. Quoiqu'il en soit, les importations de fromage se sont orientées vers de nouvelles variétés en réponse à l'évolution de la demande des consommateurs et aux nouvelles réalités de la production canadienne.

Plusieurs témoins ont affirmé au cours de l'audience de juin que les règles concernant les variétés n'étaient pas nécessaires pour protéger la production canadienne des fromages courants⁹. Nous serions plutôt d'accord sur ce point. À notre avis, l'utilisation de contingents pour importer des fromages standards comme le cheddar et la mozzarella ne permettrait pas de répondre à la demande canadienne de fromages de spécialité à valeur élevée, dont nombre ne sont tout simplement pas disponibles de sources canadiennes, peu importe le prix. Étant donné que les importateurs ont créé ce marché exigeant des fromages de spécialité étrangers, il est peu probable qu'ils le négligent en faveur d'autres importations, par exemple le fromage à pizza. Selon nous, c'est d'autant plus certain que les variétés étrangères sont limitées à 20 millions de kilogrammes par année ce qui, en 1991, ne représentait que 5,5 p. 100 du marché canadien du fromage.

Nos constatations, sur la foi des descriptions des parties intéressées, nous laissent conclure que, malgré la surveillance des importations par variétés effectuée par les représentants des gouvernements, c'est le marché qui, depuis un certain temps, décide des variétés à importer. À notre avis, il doit en être ainsi.

En ce qui a trait à la prévisibilité, le Tribunal croit que c'est un aspect de la mise aux enchères qu'il est possible de maximiser par l'adoption des procédures qui suivent.

- 1) Le contingent global d'importation serait divisé en trois portions égales dont le tiers serait mis à l'enchère chaque année. À titre d'exemple, si l'entreprise «A» soumissionne avec succès et obtient un contingent de fromage de 100 000 kg pour 1993, elle aurait le droit d'importer 100 000 kg de fromage en 1994 et en 1995 au prix de l'offre initiale.
- 2) Les contingents CE et non-CE seraient mis à l'enchère séparément.
- 3) L'enchère elle-même serait menée selon la méthode générale britannique ou hollandaise¹⁰, où on soumissionne par rondes successives et où les participants disposent de l'information en retour nécessaire au cours de l'ensemble du processus afin de déterminer jusqu'où ils doivent aller pour l'emporter (on trouvera à l'annexe IX une illustration de la procédure d'enchère hollandaise générale).
- 4) L'admissibilité à prendre part aux enchères serait illimitée, mais aucune partie individuelle ne serait autorisée à acheter plus de 10 p. 100 du contingent d'importation mis à l'enchère.

9. À titre d'exemple, se reporter aux témoignages de M. Smith de MD Foods, de M. Robert d'Agropur Coopérative agro-alimentaire et de M. Pelley de Ronald A. Chisholm Limited consignés dans la transcription de l'audience tenue le 10 juin 1992, aux pages allant de 3972 à 3982.

10. Dans l'enchère générale britannique, on fixe le prix initial de l'offre assez bas et il augmente ensuite pour chaque ronde successive de l'enchère jusqu'à ce que le marché ne fasse plus d'offre. À l'inverse, dans l'enchère générale hollandaise, l'enchère initiale est élevée et réduite au cours de chaque ronde successive jusqu'à ce que le marché fasse une offre. Dans les deux cas, tous les soumissionnaires retenus paient le même prix d'adjudication. L'enchère de type hollandais aboutit habituellement à un prix d'adjudication du marché par l'entremise d'une activité de soumission bien inférieure à celle de l'enchère de type britannique.

- 5) La transparence complète des achats et des prix offrirait des renseignements utiles pour guider les soumissionnaires lors de la préparation des enchères subséquentes.
- 6) Le système comporterait un mécanisme d'appel.

Les contingents d'importation seraient cessibles jusqu'à la fin de la période visée et l'utilisation entière des contingents serait garantie en exigeant un dépôt à l'égard de l'ensemble des achats à la clôture de chaque séance d'enchère. En cas de sous-utilisation, on saisirait le dépôt et on imposerait une limite au volume que le soumissionnaire pourrait acquérir à l'enchère suivante. L'office administrant l'enchère serait plus à même de préciser les détails concernant les mécanismes de fonctionnement, mais il importe de signaler que les enchères sont utilisées actuellement¹¹ par un certain nombre d'organismes, tant gouvernementaux que privés, et que la compétence et la technologie des communications associées à ces méthodes sont faciles d'accès.

Nous devons refuser la proposition voulant que la CCL exploite l'enchère, pour deux raisons. Tout d'abord, la CCL est étroitement associée aux secteurs production et transformation de l'industrie laitière et nous estimons qu'il ne convient pas à un organisme dans cette situation de diriger une enchère qui toucherait tous les segments de l'industrie ou de tirer bénéfice des recettes de l'enchère. En second lieu, nous craignons que cela contrevienne aux dispositions du Code sur les licences d'importation. Le mandat de la DGLEI conviendrait davantage à la conduite des enchères.

Le Tribunal estime donc que la méthode de l'enchère répond de la façon la plus complète aux critères énoncés au mandat et qu'elle garantit notamment le maintien de l'équité d'accès aux contingents pour tous les participants de l'industrie.

On continuerait à délivrer des licences spéciales d'importation lorsqu'il y a pénurie intérieure temporaire d'un produit particulier, ou qu'une variété de fromage n'est pas fabriquée au Canada ou que le produit est destiné à la réexportation. Toutefois, en ce qui a trait aux produits consommés au Canada, ces licences feraient l'objet d'un droit égal au prix d'adjudication de l'enchère la plus récente.

2. Crème glacée et yogourt

a) Options de répartition des contingents d'importation : Méthode actuelle et méthodes de remplacement

Dans notre étude sur la méthode optimale de répartition des contingents d'importation de crème glacée et de yogourt, nous avons, lorsque le contexte le permettait, examiné les deux industries séparément. À notre avis, l'analyse et les recommandations s'appliquent de la même façon à la crème glacée et au yogourt.

11. À titre d'exemple, la Banque du Canada émet ses bons du Trésor au cours d'une enchère hebdomadaire, tandis que la municipalité de Vancouver utilise le système d'enchères pour attribuer les permis de taxi.

(i) Méthode actuelle

En janvier 1988, la crème glacée et le yogourt ont été inscrits à la LMIC. À l'époque, on n'a fixé aucun contingent d'importation parce que les négociations commerciales avec les États-Unis n'étaient pas terminées¹². Toutefois, en 1989, on a fixé respectivement à 345 t et à 330 t les contingents d'importation de crème glacée et de yogourt d'après la moyenne des importations des trois années précédentes. Le niveau des contingents des deux produits est redressé annuellement en fonction de la production intérieure de lait industriel.

Nous donnons à la figure 4.2 une ventilation des portefeuilles de contingents d'importation de crème glacée et de yogourt par niveau du circuit de distribution et par province.

Au départ, les contingents d'importation ont été attribués aux requérants selon leurs antécédents d'importation, et quelques contingents ont été accordés aux nouveaux importateurs. La redistribution de contingents sous-utilisés a permis aux nouveaux importateurs d'obtenir des affectations supplémentaires au cours des années subséquentes.

Les titulaires de contingents doivent utiliser 90 p. 100 de leur contingent annuel, sinon la partie inutilisée de leur attribution sera redistribuée. Pour la plus grande partie, les importations de crème glacée et de yogourt proviennent des États-Unis. Plus de 80 p. 100 du yogourt importé est surgelé et vendu dans des boutiques spécialisées ou des magasins d'alimentation.

On peut dans certains cas délivrer des licences spéciales d'importation de crème glacée et de yogourt. En l'occurrence, il s'agit habituellement d'importer des produits kascher, d'effectuer des marchés-tests et d'aider les franchises en voie de conversion pour la production intérieure.

(ii) Méthode actuelle avec modifications

Les modifications possibles aux méthodes actuelles de répartition des contingents d'importation de crème glacée et de yogourt sont les mêmes que les quatre premières décrites pour le fromage, à savoir la cessibilité, la divulgation, les limites maximales des portefeuilles de contingents et le mécanisme officiel d'appel. La mise en réserve des contingents d'importation à l'intention des surtransformateurs qui fabriquent des produits non-LMIC n'est pas jugée souhaitable, car on utilise très peu de crème glacée ou de yogourt en surtransformation.

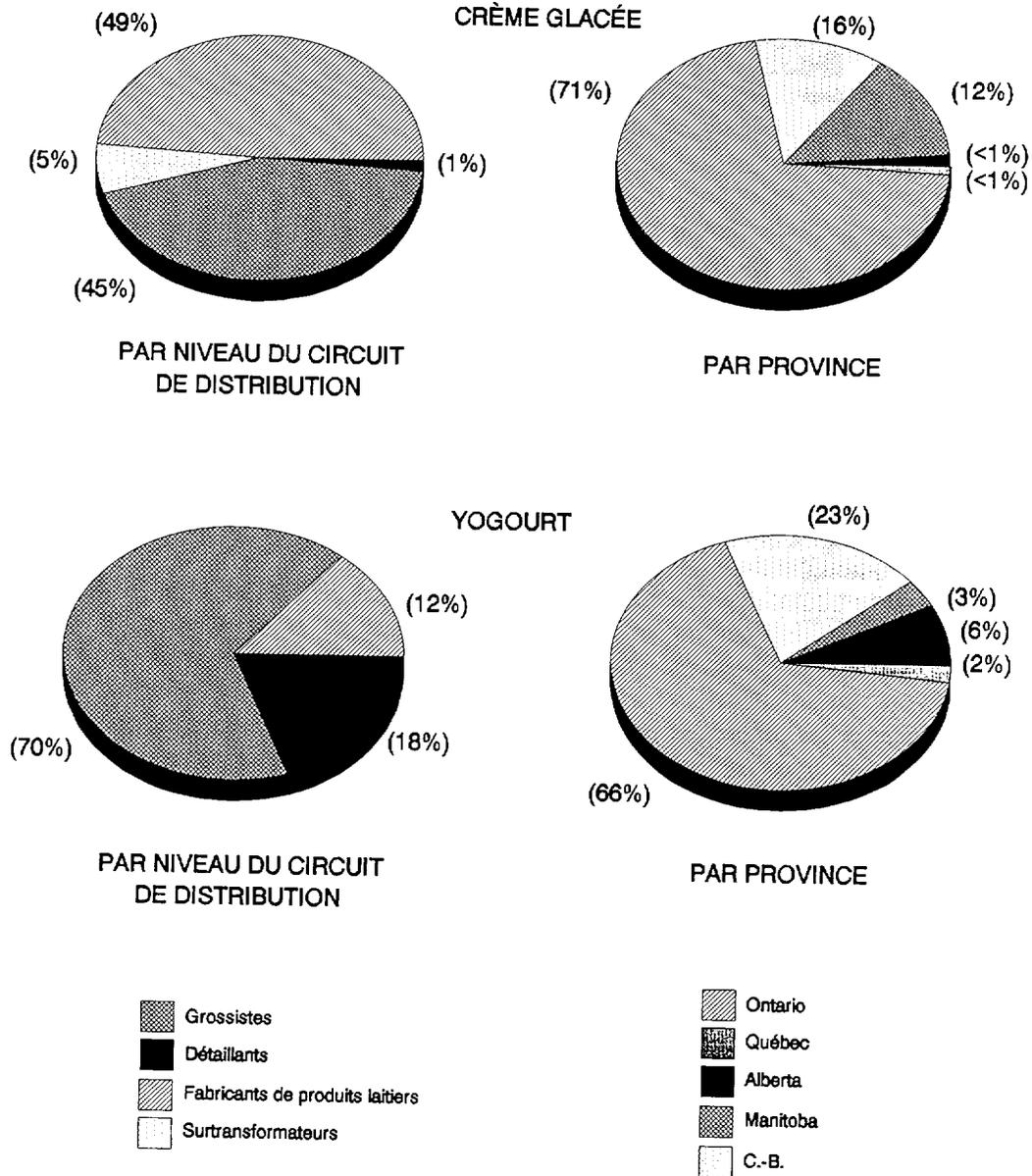
(iii) Enchère

Dans une enchère des contingents d'importation de crème glacée et de yogourt, il faudrait régler la plupart des mêmes questions conceptuelles que pour l'enchère du contingent de fromage, sauf évidemment, les désignations de lieu d'origine.

12. Pour plus de précisions, se reporter au *Rapport descriptif du personnel*, du Tribunal canadien du commerce extérieur, décembre 1991, aux pages 45 et 46.

Figure 4.2

RÉPARTITION DES CONTINGENTS D'IMPORTATION (1991)
CRÈME GLACÉE ET YOGOURT



Source : Données de la DGLEI.

b) Évaluation et recommandations

Toute évaluation des méthodes de répartition des contingents d'importation de crème glacée et de yogourt doit tenir compte du fait qu'il s'agit de régimes relativement nouveaux (1988) et dont l'avenir est quelque peu incertain en raison des récentes décisions du GATT¹³. Ces méthodes ne présentent toujours pas un profil opérationnel stable.

Tout comme pour le contingent de fromage, la méthode actuelle de répartition des contingents d'importation semble fonctionner efficacement, possède un niveau élevé de prévisibilité et son administration n'exige que peu de ressources. Le système répond bien aux exigences du marché, bien que le volume des contingents d'importation soit très modeste par rapport à la production intérieure (0,2 p. 100 et 0,3 p. 100 respectivement de la production intérieure de crème glacée et de yogourt).

Les arguments invoqués dans la section sur le fromage, en ce qui a trait à la cessibilité des contingents et à la divulgation, s'appliquent également à la crème glacée et au yogourt; il n'est donc pas nécessaire de les reprendre ici.

Encore une fois, la méthode actuelle de répartition ne répond pas à l'exigence relative à l'équité d'accès à un contingent d'importation à long terme. Même si les contingents attribués aux importateurs récents peuvent rendre compte des réalités de la concurrence dans les premières années d'un régime de contingentement, l'absence d'entrée sur le marché fait ressortir le caractère non équitable de la méthode à mesure que le temps passe et qu'augmente la valeur du contingent. Tôt ou tard, nous nous retrouverons avec un groupe privilégié de titulaires de contingents qui bénéficient d'un avantage concurrentiel important et constant sur le reste de l'industrie.

La méthode de l'enchère placerait tous les participants de l'industrie sur le même pied en ce qui a trait à l'accès à un contingent d'importation et égaliserait les conditions d'entrée dans le secteur de l'importation. L'administration de l'enchère du contingent serait plus complexe que la méthode actuelle, mais la distribution directe des contingents à ceux qui lui attribuent la plus grande valeur réduirait les coûts ultérieurs d'échange et de transaction sur le marché secondaire. Dans le cadre de cette méthode, nous ne prévoyons aucune répercussion particulière sur la réceptivité aux besoins du marché.

Il serait possible de garantir un niveau acceptable de prévisibilité en adoptant les mêmes caractéristiques essentielles que celles dégagées pour les enchères du contingent de fromage, sauf qu'il n'y aurait aucune restriction concernant les pays et que le volume beaucoup plus modeste de crème glacée et de yogourt permet de supposer que les limites relatives aux portefeuilles individuels devraient être portées à 20 p. 100.

13. En septembre 1989, en réponse à une contestation des États-Unis, un groupe spécial du GATT a décidé que les restrictions imposées par le Canada aux importations de crème glacée et de yogourt n'étaient pas justifiables en vertu de l'article XI du GATT. Se reporter aux Rapports de groupes spéciaux adoptés le 5 décembre 1989, *Instruments de base et documents divers* du GATT, à la page 71.

Le Tribunal estime donc que la méthode de l'enchère répond de la façon la plus complète aux critères énoncés au mandat et qu'elle garantit notamment le maintien de l'équité d'accès au contingent pour tous les participants de l'industrie.

Nous recommandons le maintien sans modification des critères actuels de délivrance des licences spéciales d'importation de crème glacée et de yogourt. Le seul changement à ce mécanisme serait que les requérants retenus devraient verser un droit égal au prix d'adjudication de l'enchère la plus récente, en ce qui a trait aux produits consommés au Canada.

3. Babeurre

a) Options de répartition du contingent d'importation : Méthode actuelle et méthodes de remplacement

(i) Méthode actuelle

Le babeurre en poudre a été inscrit à la LMIC le 22 mai 1968. La définition du produit a été modifiée en 1988 pour englober le babeurre liquide, même si on n'a jamais importé de babeurre liquide par l'entremise du contingent global d'importation. Le babeurre diffère des autres produits laitiers contingentés actuellement importés en vertu d'un contingent annuel en ce qu'il sert exclusivement d'intrant de surtransformation.

Au départ, le niveau du contingent a été fixé à 2 millions de livres (907 t) et il n'a jamais été modifié. Le contingent a été attribué en totalité au seul importateur connu officiellement. L'entreprise doit utiliser le contingent en entier chaque année, ce qu'elle a toujours fait. Le produit doit être importé de la Nouvelle-zélande.

Tout comme pour les autres produits LMIC, on peut délivrer des licences spéciales d'importation dans certaines circonstances.

(ii) Méthode actuelle avec modifications

Les modifications éventuelles au système actuel sont les mêmes que celles envisagées dans l'analyse du fromage, à savoir la cessibilité, le mécanisme d'appel, la divulgation, les limites maximales concernant les portefeuilles de contingents et la mise en réserve des contingents d'importation pour les surtransformateurs fabriquant des produits non-LMIC.

(iii) Enchère

En vertu de cette méthode de répartition proposée, le contingent d'importation de babeurre serait attribué par enchère annuelle. Encore une fois, il faudrait, pour une enchère du contingent de babeurre, régler la plupart des mêmes questions conceptuelles que pour les enchères des contingents de fromage, de crème glacée et de yogourt.

(iv) Part du marché

En vertu de cette méthode de remplacement, le contingent serait attribué en fonction des achats de babeurre des requérants effectués auprès des fabricants intérieurs, de la même manière que celle décrite antérieurement dans l'option de la part du marché concernant le fromage.

b) Évaluation et recommandations

La méthode actuelle de répartition du contingent d'importation de babeurre a obtenu une cote adéquate en ce qui a trait à presque tous les critères, sauf l'équité et l'entrée dans l'industrie.

Le fait que l'ensemble du contingent est détenu par la même entreprise depuis la mise en place des contrôles en 1968 offre certains avantages : la méthode est très prévisible, transparente en ce qui a trait aux portefeuilles de contingents et suppose un niveau minime d'administration. La méthode actuelle a permis au titulaire d'établir des rapports durables avec ses fournisseurs et d'acquérir une connaissance poussée de la clientèle intérieure, pour ainsi parvenir à l'efficacité sur les plans de l'importation et de la réceptivité aux besoins du marché.

Toutefois, le fait qu'une seule entreprise continue d'avoir le monopole du contingent de babeurre n'est pas, à notre avis, acceptable sur le plan de l'équité et ne permet pas aux concurrents éventuels de se lancer dans le secteur de l'importation.

Les arguments avancés en matière de cessibilité des contingents et de divulgation, à la section sur le fromage, sont peu pertinents en ce qui a trait à la méthode actuelle, mais s'appliqueraient à toute méthode visant à répartir les contingents entre un plus grand nombre de parties.

Quant à la mise en réserve des contingents d'importation pour les surtransformateurs, nous avons l'impression que la poudre de babeurre n'est qu'un ingrédient mineur dans les activités de nombreux transformateurs. Aucun transformateur utilisant le babeurre n'a décidé de participer à la présente enquête. De plus, aucun consensus évident ne s'est dégagé sur les répercussions de la mise en réserve en ce qui a trait au déplacement des achats actuels de poudre de babeurre effectués auprès des fabricants intérieurs. Même si cette répercussion est modeste, le Tribunal croit néanmoins que le programme de remise de la CCL à l'intention des surtransformateurs constitue une meilleure approche au nivellement des règles du jeu pour les entreprises canadiennes désavantagées par le coût plus élevé des ingrédients laitiers comparativement aux importations concurrentes sur le marché intérieur.

Nous rejetons la méthode de la part du marché, dans le cas du babeurre, pour deux grandes raisons. Tout d'abord, comme nous l'avons mentionné ci-dessus, la poudre de babeurre n'est qu'un ingrédient mineur dans nombre d'activités de transformation et il existe une possibilité réelle que le contingent soit réparti entre un très grand nombre d'utilisateurs. Cela soulève la possibilité que de nombreuses petites affectations soient transigées sur le marché secondaire, entraînant ainsi une hausse des coûts de transaction pour les utilisateurs ultimes. En second lieu, d'après nos prévisions, la méthode d'attribution selon la part du marché serait très difficile à administrer dans le cas du contingent d'importation de babeurre.

Encore une fois, nous avons suivi le même raisonnement que pour le fromage et ceci nous amène à croire que la méthode de l'enchère est celle qui répond le mieux aux critères dégagés au mandat et qui garantit notamment le maintien de l'équité d'accès aux contingents pour tous les participants de l'industrie. Nous recommandons que l'enchère du contingent de babeurre suive le modèle de l'enchère de fromage, sous réserve des exceptions suivantes :

- 1) l'utilisation de la poudre de babeurre de Nouvelle-Zélande comme ingrédient commercial spécialisé et le volume relativement modeste du contingent total exigeraient qu'on apporte des redressements appropriés afin de porter à 25 p. 100 les limites maximales prescrites pour les achats individuels;
- 2) étant donné que les besoins d'approvisionnement pour ce produit sont minimes, il n'est pas nécessaire de prolonger la durée du contingent de babeurre, contrairement au fromage; il serait donc limité à un an;
- 3) toutes les importations proviendraient de la Nouvelle-Zélande.

On continuerait d'autoriser des importations supplémentaires dans les cas spéciaux; cependant, en ce qui a trait aux produits consommés au Canada, ces licences feraient l'objet d'un droit égal au prix d'adjudication de l'enchère la plus récente.

4. Lait évaporé/concentré

a) Options de répartition du contingent d'importation : Méthode actuelle et méthodes de remplacement

(i) Méthode actuelle

Le lait évaporé/concentré a été inscrit à la LMIC le 14 août 1970. Le contingent a été fixé à 25 800 lb (environ 12 t) et attribué au seul importateur canadien du produit. L'entreprise est un distributeur et a toujours utilisé son contingent en entier. Le produit doit être importé de l'Australie.

On a délivré des licences spéciales d'importation de lait évaporé/concentré dans certaines circonstances, mais pour des volumes limités, à l'intention d'utilisateurs comme les fournisseurs des affréteurs internationaux.

(ii) Enchère

Compte tenu de la taille du contingent, la conception d'une enchère à l'égard du lait évaporé/concentré n'obligerait à prendre des décisions que sur la fréquence et sur le mécanisme de règlement des prix de l'enchère.

b) Évaluation et recommandations

Notre évaluation des méthodes de répartition du contingent d'importation de lait évaporé/concentré se fonde sur un seul facteur prédominant, soit le volume total du contingent d'importation qui ne suffit pas à remplir un seul conteneur.

Il ne serait pas logique d'essayer de subdiviser un avantage aussi mince entre les participants de l'industrie, compte tenu du très faible volume en cause. La possibilité de concentration du contingent ne pose pas de difficulté. Le facteur le plus important dans cette situation est l'équité au niveau de l'accès.

À notre avis, ce facteur élimine toutes les méthodes, sauf l'enchère. L'enchère recommandée offrirait toutes les caractéristiques de l'enchère de fromage, sous réserve des exceptions suivantes :

- 1) l'enchère aurait lieu une fois l'an, pour une période d'un an;
- 2) il n'y aurait pas de restriction relative au portefeuille maximal que pourrait détenir un participant;
- 3) la pénalité de sous-utilisation supposerait la saisie du dépôt et la non-participation à l'enchère de l'année suivante;
- 4) toutes les importations proviendraient de l'Australie.

On continuerait d'autoriser des importations supplémentaires dans les cas spéciaux; toutefois, en ce qui a trait aux produits consommés au Canada, ces licences feraient l'objet d'un droit égal au prix d'adjudication de l'enchère la plus récente.

CHAPITRE V

APERÇU DES INDUSTRIES DE LA VOLAILLE ET DES ŒUFS

1. Œufs d'incubation et poussins de poulet à griller

a) Définition de l'industrie des œufs d'incubation et des poussins de poulet à griller

Nous donnons au tableau 5.1 un aperçu de l'industrie des œufs d'incubation et des poussins de poulet à griller.

Tableau 5.1		
APERÇU DE L'INDUSTRIE DES ŒUFS D'INCUBATION ET DES POUSSINS DE POULET À GRILLER 1991		
	<u>Œufs d'incubation de poulet à griller</u>	<u>Poussins</u>
Nombre de provinces signataires et d'offices de réglementation	5	s.o.
Nombre d'entités enregistrées au fédéral	298 producteurs	77 couvoirs
Production intérieure	454 millions; (augmentation de 24 % depuis 10 ans)	418 millions; (augmentation de 24 % depuis 10 ans)
Production des provinces signataires	406 millions; (augmentation de 17 % depuis 10 ans)	374 millions; (augmentation de 16 % depuis 10 ans)
Part de la production intérieure réglementée	90 % d'œufs seulement	Poussins non réglementés
Établissement du contingent de production (estimatif)	9 mois d'avance (mars)	s.o.
Établissement du contingent final de production	Août de l'année de production en cours	s.o.
Contingents d'importation	17,4 % de la production estimative d'œufs d'incubation de poulet à griller (année en cours)	3,7 % de la production estimative d'œufs d'incubation de poulet à griller (année en cours)
État du produit à la vente	Œufs fécondés	Poussins d'un jour
Produit importé	Œufs fécondés	Poussins d'un jour
Période de croissance ou d'éclosion	Éclosion en 3 semaines	6 à 8 semaines
<hr/>		
s.o. : sans objet.		
Source : Recherche du Tribunal.		

(i) Producteurs d'œufs d'incubation de poulet à griller

En 1991, les producteurs d'œufs d'incubation de poulet à griller des cinq provinces appliquant la gestion de l'offre, soit la Colombie-Britannique, l'Alberta, le Manitoba, l'Ontario et le Québec, représentaient 97 p. 100 de l'ensemble des producteurs et 90 p. 100 de la production totale intérieure d'œufs d'incubation. L'Ontario intervenait pour 30 p. 100 des producteurs et 32 p. 100 de la production, et le Québec, 23 p. 100 des producteurs et 29 p. 100 de la production.

(ii) Couvoirs enregistrés au fédéral

En 1991, 118 couvoirs enregistrés au fédéral¹ étaient en service au Canada et 77 d'entre eux produisaient des poussins d'œufs d'incubation de poulet à griller. De ce nombre, 69 étaient établis dans les cinq provinces réglementées et ont produit 374 millions des 418 millions de poussins éclos.

b) Gestion de l'offre dans l'industrie des œufs d'incubation et des poussins de poulet à griller

Nous illustrons à la figure 5.1 la structure de base des industries des œufs d'incubation de poulet et de dindon.

La gestion de l'offre d'œufs d'incubation de poulet à griller est administrée par l'OCCOIPC qui a été fondé le 27 novembre 1986. Cependant, ce n'est qu'en mai 1989, lors de l'établissement des contrôles d'importation des œufs d'incubation et des poussins de poulet à griller, que l'OCCOIPC est devenu véritablement un office de gestion de l'offre. Les cinq provinces membres de l'OCCOIPC sont la Colombie-Britannique, l'Alberta, le Manitoba, l'Ontario et le Québec.

L'OCCOIPC fixe le contingent annuel national de production d'œufs d'incubation et calcule la part attribuée à chaque province. Il fixe les contingents du commerce intraprovincial et ceux du commerce interprovincial et d'exportation de chaque province membre et applique un système de surveillance en vertu duquel il impose des pénalités aux provinces qui vendent un volume supérieur à celui fixé par leurs contingents intraprovincial et interprovincial.

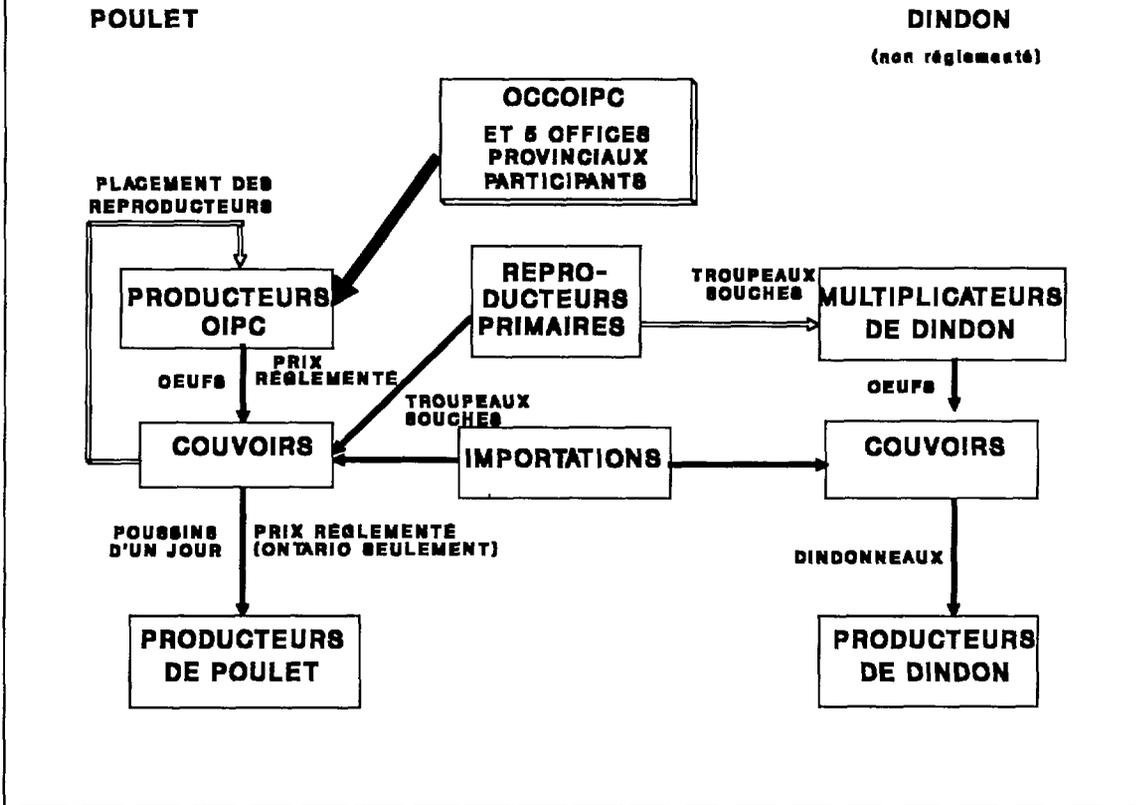
Chaque province a sa commission ou son office de commercialisation autorisé à répartir le contingent de production entre les producteurs individuels, à délivrer des permis à ceux qui font le commerce interprovincial ou l'exportation et à administrer la répartition des contingents interprovinciaux et d'exportation de la province.

De plus, les offices provinciaux fixent le prix minimal de vente des œufs d'incubation de poulet à griller vendus à l'intérieur de la province. L'établissement du prix de ces œufs varie quelque peu selon les provinces membres, tout comme le seuil de vente des œufs d'incubation.

1. L'enregistrement des couvoirs vise surtout le contrôle des maladies conformément à la *Loi sur la santé des animaux*, L.C., 1990, ch. 21, promulguée par le gouvernement fédéral. Le couvoir enregistré doit posséder une capacité d'incubation d'au moins 1 000 œufs (d'incubation de poulet à griller) et être utilisé à cette fin.

Figure 5.1

INDUSTRIES DES OEUFS D'INCUBATION DE POULET ET DE DINDON



L'Ontario est la seule province qui fixe un prix minimal de vente des poussins d'un jour. En 1992, la Commission ontarienne de commercialisation des œufs d'incubation et des poussins de poulet à griller et à rôti a modifié sa formule d'établissement du prix de revient des couvoirs pour rendre compte du coût inférieur des œufs d'incubation importés utilisé pour fixer les prix minimaux de poussins en Ontario. Cette nouvelle formule a entraîné une baisse de 0,02 \$ du prix minimal en janvier 1992. Même si les prix des poussins ne sont pas réglementés dans les autres provinces, les couvoirs individuels tiennent compte des prix de l'Ontario pour établir leur prix de vente des poussins d'un jour.

c) Profil de compétitivité et défis

(i) Producteurs d'œufs d'incubation de poulet à griller

Le régime de gestion de l'offre limite le comportement concurrentiel entre producteurs d'œufs d'incubation. Les volumes de production et les prix de vente intraprovinciaux sont fixés

par les offices de commercialisation provinciaux et, de plus, la réglementation des prix, les contingents et l'octroi des permis de commerce interprovincial restreignent la concurrence des producteurs dans les provinces, même celles où le commerce n'est pas réglementé. Toute pression due à la concurrence et à laquelle sont soumis les producteurs est donc interne et découle probablement du désir de réduire les coûts de production.

Les producteurs d'œufs d'incubation sont en général associés à des couvoirs particuliers ou ont conclu un marché avec ceux-ci.

(ii) Couvoirs

Le niveau des couvoirs est situé entre deux niveaux soumis à la gestion de l'offre, à savoir les producteurs d'œufs d'incubation de poulet à griller, qui sont les fournisseurs, et les producteurs commerciaux de poulet, qui sont les acheteurs. Le prix payé par les couvoirs pour obtenir leur intrant principal, c'est-à-dire les œufs d'incubation de poulet à griller, est réglementé, tandis que les prix de vente du produit, c'est-à-dire les poussins d'un jour, sont soit directement réglementés, comme en Ontario, soit fortement influencés par le prix ontarien.

Les couvoirs se font concurrence pour obtenir des contrats d'approvisionnement des producteurs commerciaux de poulet d'après la qualité et le service. C'est un point qu'a fait ressortir dans son témoignage M. John E. Hoover, président de la FCC, qui a déclaré : [traduction] «C'est un secteur très concurrentiel. On y perd ou gagne des clients d'après la qualité du produit et, il est vrai qu'au cours de mon mandat, la qualité est le critère selon lequel nous avons essayé de vendre nos poussins²».

La production des couvoirs doit s'adapter à l'évolution de l'offre et de la demande de poulet. La demande d'œufs d'incubation de poulet à griller est fonction de l'évaluation annuelle de la demande de poulet, convertie en équivalents en œufs. La part de l'offre totale (équivalents en œufs) d'œufs d'incubation absorbée par l'importation est considérable, soit 21,1 p. 100 de la production intérieure.

En décrivant de quelle façon les couvoirs essaient d'obtenir des approvisionnements supplémentaires pour faire face à une pénurie, M. Hoover a expliqué que le couvoirier communique d'abord avec les concurrents locaux, puis avec des couvoirs plus éloignés se trouvant dans d'autres régions jusqu'à ce que, [traduction] «par cercles concentriques³», il trouve une source d'approvisionnement appropriée. M. Brian A. Cram a témoigné pour la Cuddy Chicks Limited et a fait remarquer que même si des rapports commerciaux se développent entre concurrents, environ 65 p. 100 des contingents d'importation «loués» par son entreprise proviennent de couvoirs de l'extérieur de la province⁴.

En Ontario, trois importants transformateurs de poulet sont propriétaires de couvoirs. Ce facteur, combiné à la pratique des ententes d'exclusivité entre transformateurs et producteurs de poulet, fait que les producteurs de poulet sont peu disposés à changer de couvoir lorsqu'ils

2. Transcription, le 17 juin 1992, à la page 4948.

3. *Ibid.*, à la page 4951.

4. *Ibid.*, à la page 5007.

traitent avec un couvoir appartenant à un transformateur. Il est prévu que la décision récente de la Commission ontarienne de commercialisation du poulet de mettre fin à l'exclusivité entre les producteurs de poulet et les transformateurs intensifiera la concurrence entre couvoirs au chapitre des contrats passés avec les producteurs. M. Brian Snyder, président de la Jarvis Chicks, a affirmé lors de son témoignage que son couvoir pourra obtenir une part du marché et a ajouté : [traduction] «En fait, cela a déjà commencé à se produire, car nous avons signé nos premiers contrats pour la première période franche. Ainsi, ces producteurs songent déjà à changer de couvoir⁵».

Les couvoirs et les producteurs d'œufs passent des contrats d'approvisionnement sur lesquels reposent les placements de reproducteurs. À titre d'exemple, M. Hoover a précisé : [traduction] «En Ontario, aucun reproducteur n'est placé s'il n'y a pas de contrat passé avec un couvoir qui s'engage à prendre la production de ce troupeau à partir de 26 semaines jusqu'à son écoulement en volaille⁶». Ainsi, les couvoirs peuvent mieux harmoniser leur production aux changements de la demande sur le marché d'aval (c.-à-d. les producteurs de poulet) et obtenir à temps des œufs d'incubation de qualité supérieure au prix moyen le plus bas possible.

Les couvoirs exercent un contrôle sur le placement des reproducteurs de concert avec les producteurs réglementés d'œufs d'incubation. En vertu d'une entente de longue date, les fournisseurs de troupeaux souches ne fournissent pas de troupeaux directement aux producteurs d'œufs d'incubation et passent plutôt par un couvoir. Dans la pratique, cela signifie que, même si un office de commercialisation provincial attribue un contingent de production à un producteur enregistré d'œufs d'incubation, il se peut que le contingent ne soit pas totalement exécuté par le couvoir. Au Manitoba, par exemple, environ 13 000 troupeaux souches ont été attribués en 1992 aux producteurs, mais non placés par les couvoirs dans cette province.

En Colombie-Britannique, les couvoirs craignant être tenus d'accepter des quantités d'œufs d'incubation locaux excédant leurs besoins ont informé la B.C. Broiler Hatching Egg Commission qu'ils réduiront tous les placements futurs de 10 p. 100⁷. Cette diminution des placements laisse supposer que les importations remplaceront les œufs d'incubation produits au Canada dont le prix est plus élevé.

d) Rentes de contingents d'importation⁸

En 1991, la rente estimative unitaire moyenne de contingent obtenue par les importateurs d'œufs d'incubation de poulet à griller était de 0,93 \$ la douzaine d'œufs. Les rentes totales de contingent obtenues par les importateurs étaient comprises entre 5,9 et 7,1 millions de dollars, sous réserve d'un écart de 10 p. 100 entre le minimum et le maximum des rentes de contingent, ce qui rend compte des différences de prix au cours de l'année.

5. Transcription, le 17 juin 1992, à la page 4987.

6. *Ibid.*, à la page 4960.

7. Lettre en date du 22 avril 1992 envoyée par la B.C. Hatchery Association à la B.C. Broiler Hatching Egg Commission.

8. Deloitte & Touche, *Rentes de contingent d'importation des produits soumis à la gestion de l'offre*, mars 1992, à la page 60.

La moyenne minimale de la rente unitaire de contingent découlant des importations de poussins en 1991 était comprise entre 0,14 \$ et 0,18 \$ le poussin. Les rentes totales estimatives obtenues par les importateurs de poussins variaient entre 1,9 et 2,5 millions de dollars.

2. Poulet et dindon

a) Définition des industries du poulet et du dindon

Nous résumons au tableau 5.2 les principales caractéristiques des industries du poulet et du dindon.

	<u>Poulet</u>	<u>Dindon</u>
Période d'incubation	3 semaines	4 semaines
Période de croissance (estimative)	6 semaines - à griller 8 semaines - à rôtir	12 semaines - à griller 15 semaines - dinde mi-lourde 18 semaines - dindon lourd
Nombre d'offices provinciaux	10 (C.-B. comprise)	8 (excluant T.-N. et l'Î.-P.-É.)
Nombre de producteurs	2 516 (augmentation de 12 % depuis 6 ans)	586 (augmentation de 8 % depuis 10 ans)
Année de production	1 ^{er} janvier - 31 décembre	1 ^{er} mai - 31 avril
Établissement des contingents de production (estimatif)	3 mois d'avance	6 mois d'avance
Production intérieure	561 millions de kilogrammes (augmentation de 45 % depuis 10 ans)	132 millions de kilogrammes (augmentation de 41 % depuis 10 ans)
Contingents d'importation	7,5 % de la production intérieure de l'année précédente 42 745 015 kg	3,5 % du contingent estimatif de production de l'année en cours 4 406 178 kg
Consommation annuelle par personne	23,1 kg (augmentation de 36 % depuis 10 ans)	4,7 kg (augmentation de 12 % depuis 10 ans)
Type de produits importés (%)	Vivant - 3,6 Éviscéré - 7,5 Découpes - 44,2 Morceaux désossés - 36,2 Transformé - 8,5	Vivant - 25,9 Éviscéré - 5,8 Découpes - 4,2 Morceaux désossés - 59,7 Transformé - 3,3 Sans peau - 1,1

Source : Recherche du Tribunal.

L'industrie avicole canadienne comprend deux secteurs principaux, soit les producteurs et les transformateurs. On compte parmi les autres niveaux du circuit de distribution faisant partie de la chaîne de distribution des produits avicoles les grossistes, les détaillants et le secteur des services d'alimentation.

(i) Producteurs commerciaux de volaille

Les producteurs commerciaux de volaille doivent détenir un contingent de mise en marché ou de «production» pour élever et vendre du poulet ou du dindon vivant destiné à l'abattage. En 1991, le Canada comptait 2 516 producteurs commerciaux de poulet et 586 producteurs commerciaux de dindon.

Cette même année, environ 34 p. 100 de la production canadienne de poulet se situait en Ontario, 29 p. 100 au Québec, tandis que les provinces des Prairies et la Colombie-Britannique intervenaient respectivement pour 16 p. 100 et 13 p. 100 de la production intérieure. Les provinces de l'Atlantique ont produit environ 8 p. 100 du poulet canadien.

En 1991, l'Ontario était le plus important producteur de dindon, intervenant pour 43 p. 100 de la production canadienne totale; le Québec venait au second rang, avec 22 p. 100, les provinces des Prairies, au troisième, avec 20 p. 100, la Colombie-Britannique se classait quatrième avec 10 p. 100 et les provinces de l'Atlantique venaient au cinquième rang avec 5 p. 100 de la production intérieure de dindon au Canada. Les prix à la ferme du dindon en Ontario ont tendance à être l'un des principaux indicateurs des prix à la ferme dans les autres provinces.

(ii) Transformateurs

Le transformateur primaire de poulet ou de dindon est un établissement inspecté par les gouvernements fédéral ou provinciaux et qui fait l'abattage et l'éviscération des poulets et des dindons vivants. La fonction de transformation secondaire comprend la découpe et le désossage du poulet ou du dindon.

Les surtransformateurs de poulet ou de dindon sont des établissements inspectés par les gouvernements fédéral ou provinciaux qui achètent des oiseaux entiers éviscérés, du poulet ou du dindon découpé ou désossé à des transformateurs primaires, secondaires ou intégrés, et qui transforment la chair de poulet et de dindon en produits avicoles à valeur ajoutée. Les produits des surtransformateurs peuvent être divisés en deux groupes, soit les produits avicoles LMIC, comme les bouchées, les bâtonnets, les roulés ou les rôtis entièrement faits de poulet ou de dindon, et les produits avicoles non-LMIC, comme le poulet à la Kiev, les plats principaux et les repas préparés, qui contiennent un pourcentage élevé d'ingrédients autres que le poulet ou le dindon.

Les transformateurs intégrés effectuent l'abattage, l'éviscération et la découpe du poulet et du dindon et surtransforment la volaille dans leurs propres installations. Le transformateur doit à la fois faire l'abattage et la surtransformation pour être considéré comme un transformateur intégré. Les exploitations intégrées représentent environ 25 p. 100 à 30 p. 100 des activités de

transformation de l'industrie canadienne, comparativement à 85 p. 100 à 90 p. 100 aux États-Unis⁹.

(iii) Secteur de la distribution

Les grossistes achètent des oiseaux entiers éviscérés, du poulet et du dindon découpés ou désossés et des produits surtransformés aux fins de revente aux détaillants et aux entreprises de services d'alimentation. Les détaillants, à leur tour, font la découpe, la mise en étalage et la vente de ces produits au consommateur final. Les entreprises de services d'alimentation achètent des oiseaux entiers et éviscérés, du poulet et du dindon découpés ou désossés et des produits surtransformés. Elles découpent, font la cuisson, réchauffent, préparent et servent le produit au consommateur final.

Le secteur des services d'alimentation réunit diverses entreprises, des restaurants à service rapide aux établissements et aux restaurants renommés. Les produits avicoles requis diffèrent en fonction des entreprises de services d'alimentation. Ainsi, des entreprises comme PFK-Canada, Chalet Suisse et Saint-Hubert ont besoin de poulet éviscéré qui répond à leurs normes. De plus, divers produits avicoles surtransformés, comme les bouchées, les bâtonnets, le poulet à la Kiev et le poulet et le dindon désossés, peuvent être utilisés par ces entreprises et d'autres restaurants à service rapide.

b) Gestion de l'offre dans les industries du poulet et du dindon

Les programmes de gestion de l'offre de la volaille prennent la forme d'une série d'ententes spécifiques à un produit entre le fédéral et les gouvernements provinciaux, les offices fédéraux de surveillance et les offices de commercialisation provinciaux. Les offices nationaux du poulet et du dindon fixent le volume des contingents de mise en marché ou de «production» de chaque province. Depuis la mise en place de la gestion de l'offre, la part de chaque province en pourcentage de la production totale est demeurée relativement constante, malgré de nombreuses tentatives de certaines provinces de modifier leur part afin de rétablir des déséquilibres perçus dans les marchés régionaux.

Les offices provinciaux répartissent entre les producteurs individuels leur part respective des contingents de production fixés à l'échelle nationale.

Nous illustrons à la figure 5.2 la structure de base du système de gestion de l'offre du poulet et du dindon.

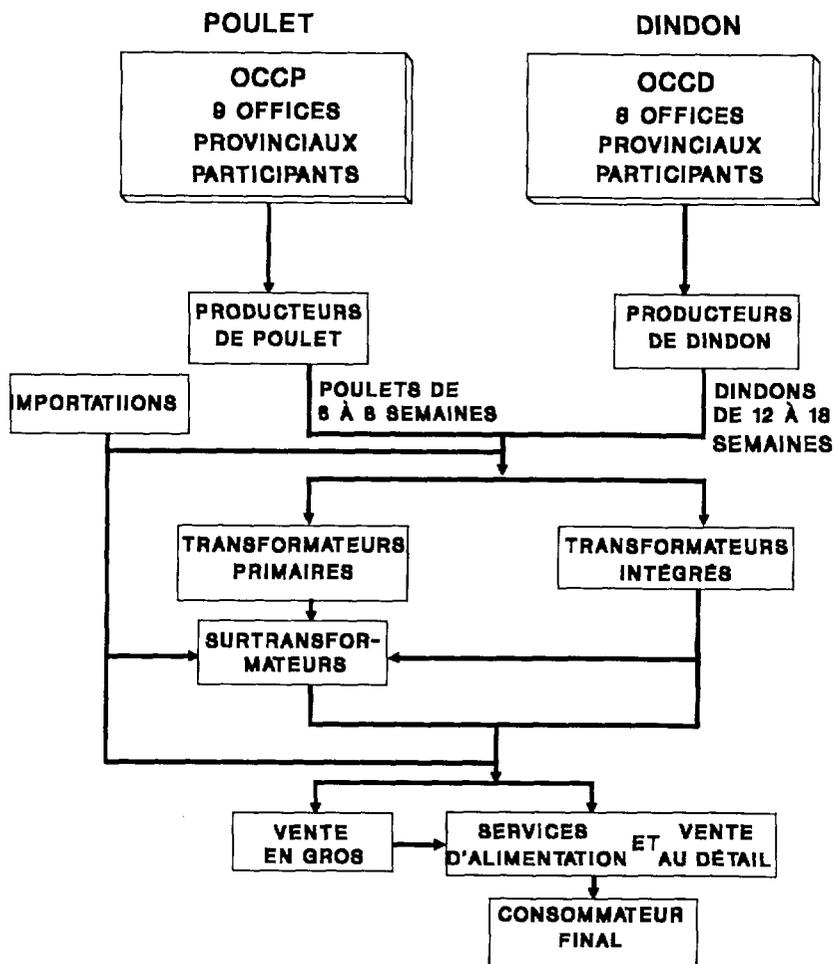
(i) Poulet

La gestion de l'offre du poulet relève de l'OCCP qui a été fondé en 1978. Depuis le 31 décembre 1989, la Colombie-Britannique n'est plus signataire du système national de gestion de l'offre du poulet. Par suite de son retrait de l'OCCP, cette province n'est plus tenue de respecter la réglementation régissant la quantité de poulet que la province peut produire pour sa propre consommation. Depuis le désistement de la Colombie-Britannique, le taux de croissance

9. Industrie, Sciences et Technologie Canada, *Profil de l'industrie 1990-1991, Transformation de la volaille et des œufs*, à la page 5.

Figure 5.2

INDUSTRIES INTÉRIEURES DU
POULET ET DU DINDON



de la production de poulet dans cette province a dépassé celui des autres provinces. Toutefois, la Colombie-Britannique doit toujours respecter la réglementation de l'OCCP en ce qui a trait à la quantité de poulet destinée aux autres provinces.

L'OCCP fixe le contingent total des échanges interprovinciaux, intraprovinciaux et d'exportation des provinces membres, établit et applique un système de pénalité de contingent à l'endroit des provinces qui dépassent leurs affectations annuelles et périodiques, délivre des permis aux personnes qui font le commerce interprovincial et l'exportation du poulet vivant et établit une formule de coût de production utilisée par les offices de commercialisation provinciaux lors de négociations avec les transformateurs portant sur les prix à la production.

Les offices provinciaux du poulet répartissent leur part respective du contingent national entre les producteurs individuels qui acceptent de ne pas mettre en marché plus de produit que la quantité fixée par leur affectation. Les offices provinciaux conviennent d'offrir aux organismes nationaux une garantie financière selon laquelle ils respecteront les affectations provinciales de contingent fixées par les organismes nationaux.

Il incombe également aux provinces d'établir le prix du poulet que les transformateurs paient aux producteurs. En règle générale, les offices provinciaux et les transformateurs utilisent les données sur le coût de production et d'autres facteurs de marché pour fixer les prix accordés aux producteurs. Les autres provinces ont tendance à se guider sur les prix fixés en Ontario. Les offices conviennent d'établir un prix de production minimal.

Le 18 mars 1992, le ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation de l'Ontario a annoncé des révisions au régime d'établissement de prix et d'approvisionnement du poulet en Ontario qui se fondait sur le pouvoir d'établissement des prix de la Commission ontarienne de la commercialisation du poulet et l'affectation de l'offre aux transformateurs primaires. Du 1^{er} janvier 1989 jusqu'au 19 septembre 1992, les producteurs de l'Ontario devaient approvisionner les transformateurs qu'on leur avait désignés. Un système d'exclusivité analogue est en vigueur au Québec depuis le 15 janvier 1989. Dans les autres provinces, les producteurs vendent généralement aux transformateurs de leur choix.

Le mandat de la Commission ontarienne de la commercialisation du poulet a été modifié. Auparavant, elle avait le pouvoir de fixer les prix, tandis que maintenant elle les négocie. Par conséquent, les prix en Ontario sont négociés actuellement entre les producteurs et les représentants des transformateurs primaires, avec recours si nécessaire à l'arbitrage obligatoire. De plus, les producteurs de poulet peuvent choisir les transformateurs auxquels ils vendent, par l'entremise d'un système de marchés ouverts, c'est-à-dire qu'il n'y a plus de règles d'exclusivité en vigueur en Ontario. Ce nouveau système permet aux transformateurs primaires de participer directement à l'établissement des prix par l'entremise de l'office négociateur. Le cadre du nouveau système pose divers principes, notamment les prix minimaux négociés. Le nouveau système de prix de l'Ontario est entré en vigueur le 2 mai 1992 et le nouvel accord sur les approvisionnements de poulet vivant a été présenté en septembre 1992.

Aucune modification ne sera apportée aux systèmes d'établissement de prix et d'attribution du Québec, d'ici la fin de 1992. Toutefois, les producteurs et les transformateurs travaillent ensemble à l'élaboration d'une nouvelle méthode qui sera mise en œuvre en 1993.

(ii) Dindon

La gestion de l'offre concernant la production de dindon relève de l'OCCD qui a été fondé en 1973. L'OCCD régleme la production de dindon dans toutes les provinces, sauf l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve, où la production de dindon est presque inexistante.

L'OCCD fixe le contingent de production de chaque province, les catégories spécifiques de poids requises et la période où doit avoir lieu la production fixée. Il délivre également des permis pour le commerce interprovincial du dindon vivant.

Le prix que paient les transformateurs aux producteurs de dindon est établi par chaque office de commercialisation provincial et, par conséquent, diffère d'une province à l'autre. Ainsi, en Ontario, l'office fixe un prix minimal à la ferme à l'aide d'une formule de coût de production et des conditions existantes du marché. Par ailleurs, le prix payé aux producteurs du Québec est fixé par négociation entre les transformateurs et l'office provincial. Même si les producteurs et les transformateurs peuvent être liés par des contrats, les producteurs, dans la plupart des provinces, peuvent généralement vendre librement au transformateur de leur choix.

c) Profil de compétitivité et défis

(i) Producteurs commerciaux de volaille

Actuellement, la concurrence entre producteurs de poulet et de dindon est relativement minime. En raison de la gestion de l'offre, la part en pourcentage du contingent de mise en marché attribuée par ferme est demeurée relativement stable. La stabilité de la production provinciale fait que la menace de la concurrence des producteurs des autres provinces est négligeable. Par conséquent, les pressions dues à la concurrence et auxquelles sont soumis les producteurs sont internes et résultent probablement des efforts de réduction des coûts de production.

(ii) Transformateurs

Le secteur de la transformation primaire de l'industrie avicole doit faire face à diverses pressions de concurrence engendrées par la position de ce secteur dans la chaîne de production-distribution. M. George Leroux, vice-président de la Cold Springs Farm Limited, a décrit ainsi la situation de cette industrie :

Ce secteur, plus que tout autre secteur engagé dans la production du dindon, est classiquement «piégé». Du côté de l'offre, qui est fondamentalement non concurrentielle, le secteur de la transformation doit s'approvisionner par l'entremise des offices dirigés par les producteurs qui sont essentiellement monopolistiques dans leurs méthodes de contrôle des volumes de production et d'établissement des prix. Du côté de la demande, ce secteur vend au secteur de la vente au détail, où la concentration est croissante, et où les entreprises individuelles ont un énorme pouvoir d'achat sur le marché, ou encore, au secteur de la surtransformation, qui est devenu de plus en plus intégré à la transformation primaire et aux autres secteurs de transformation de la viande. Par conséquent, les entreprises de transformation primaire se font concurrence pour obtenir un approvisionnement restreint qu'elles désirent vendre à des acheteurs puissants¹⁰.

[traduction]

De plus, M. Robert May, directeur général de la Maple Lodge Farms, a déclaré ceci :

10. Mémoire public de M. George Leroux, le 28 mai 1992, à la page 3.

Le transformateur primaire est l'interface directe entre le système du libre marché et le monopole qu'exercent les offices. C'est donc dire qu'avec la rationalisation actuelle, le marché est très concurrentiel et très variable¹¹.

[traduction]

Les transformateurs primaires ne peuvent pas exercer de contrôle réel sur l'offre, sauf en siégeant au sein de comités consultatifs établis par les offices de gestion de l'offre.

Le degré d'intégration verticale dans les industries de la transformation du poulet et du dindon augmente, car de plus en plus de transformateurs primaires se lancent dans la surtransformation. Nous avons constaté une augmentation constante de la capacité de transformation à la suite d'agrandissements et de modernisations des usines en réponse à une demande croissante, principalement du secteur des services d'alimentation pour des produits à valeur ajoutée comme les bouchées, le poulet à la Kiev et les bâtonnets de poulet. Les prises de contrôle d'entreprises et les regroupements d'usines sont le résultat de la concurrence entre les entreprises qui cherchent à s'assurer une part du marché national et à garantir leur approvisionnement en matière premières¹².

Il ressort des témoignages entendus à l'audience de juin que les surtransformateurs indépendants ont des préoccupations particulières. Ainsi, M. Fred Williamson, président de Pinty's Premium Foods Inc., et M. Lem Janes, président de Janes Family Foods Ltd., ont fait remarquer que les surtransformateurs indépendants doivent relever des défis supplémentaires dûs à la rationalisation, à la concentration de l'abattage et à la surtransformation additionnelle effectuée par les transformateurs primaires.

Au cours de l'audience de janvier-février et de celle de juin, nombre de parties s'occupant de la transformation de la volaille ont affirmé que les sources d'approvisionnement sont le principal facteur qui contribue à la compétitivité. Même si les importations ne représentent qu'une faible partie de l'offre intérieure totale du poulet et du dindon, elles constituent, pour certains transformateurs individuels, la principale, voire la seule source d'approvisionnement. On estime que l'approvisionnement en poulet et en dindon est critique, car dans la plupart des cas, le poulet ou le dindon est le seul intrant utilisé par les transformateurs de volaille. En comparaison, l'approvisionnement du poulet et du dindon pour d'autres intervenants, comme les importateurs, les distributeurs et les détaillants, n'est pas considéré comme aussi essentiel à leurs activités, car les entreprises de ces niveaux du circuit de distribution, en règle générale, ne comptent pas uniquement sur la disponibilité de ces produits.

Les transformateurs qui fabriquent des produits non-LMIC à l'aide d'intrants LMIC sont confrontés à une situation particulièrement difficile sur le plan de la compétitivité. Ces transformateurs doivent soutenir la concurrence de produits importés des États-Unis, non soumis à des contrôles d'importation et fabriqués essentiellement à l'aide d'intrants avicoles moins coûteux. En plus du désavantage dû au coût des intrants, la protection douanière accordée à ces

11. Transcription, le 30 janvier 1992, à la page 1830.

12. Industrie, Sciences et Technologie Canada, *Profil de l'industrie 1990-1991, Transformation de la volaille et des œufs*, à la page 3.

transformateurs est en voie d'élimination en vertu des dispositions de l'ALÉ. Le gouvernement a reconnu les problèmes de ces transformateurs et essaie de les résoudre, en partie, par l'intermédiaire de la mise en réserve des contingents d'importation aux fins de fabrication de produits non-LMIC.

Les usines de transformation de la volaille supposent un apport important en capital. Pour répondre aux besoins des secteurs de la vente au détail et des services d'alimentation, nombre de transformateurs de volaille ont investi des sommes considérables dans des installations et de l'équipement nouveaux. En plus de l'abattage et de la vente d'oiseaux entiers, les transformateurs offrent des morceaux précoupés, des coupes spéciales et des produits désossés, panés et préconditionnés, parce que nombre des clients des transformateurs ne sont pas équipés pour découper le poulet ou le dindon et n'utilisent pas toutes les parties de la volaille. L'industrie de la transformation de la volaille compte toujours une main-d'œuvre importante, malgré l'introduction de matériel spécialisé mis au point dans le but de soutenir le rythme de prolifération de nouveaux produits. La plupart des usines de transformation continuent à compter fortement sur les ressources humaines. Par conséquent, un flux constant de produits intérieurs ou importés est important afin de garantir une utilisation efficace de la capacité et de la main-d'œuvre.

Les surtransformateurs ont un peu plus de pouvoir de négociation avec leurs fournisseurs (les transformateurs primaires et secondaires) que n'en ont les transformateurs primaires avec leurs fournisseurs (les producteurs commerciaux de volaille). Actuellement, il semble que les transformateurs peuvent éprouver des difficultés liées aux échéances et aux normes en ce qui a trait à la disponibilité des matières premières.

(iii) Secteur de la distribution

En général, les transformateurs sont les fournisseurs des secteurs de la vente en gros et au détail. Nombre des grandes chaînes de vente au détail appartiennent à des groupes d'achat. Individuellement, les transformateurs n'ont pas beaucoup de pouvoir de négociation relatif, puisque les grossistes et les détaillants peuvent s'approvisionner chez d'autres fournisseurs¹³.

Du côté de la consommation, les détaillants subissent diverses pressions, notamment la tendance croissante à consommer des produits alimentaires à l'extérieur du domicile, le magasinage transfrontière et la diversité des choix alimentaires offerts aux consommateurs, par exemple le bœuf, le porc et le poisson. Dans une certaine mesure, les détaillants ont donné la réplique avec des comptoirs de charcuterie et en fournissant davantage d'aliments prêts à consommer.

Compte tenu de la rivalité considérable qui existe dans le secteur de la vente au détail, de la croissance pouvant être qualifiée de lente à négative des ventes au détail et des questions de consommation que nous venons de soulever, il semble juste de décrire le secteur des détaillants comme étant concurrentiel¹⁴.

13. Deloitte & Touche, *Profil de compétitivité de l'industrie du poulet*, mars 1992, aux pages 37 et 38.

14. *Ibid.*, à la page 38.

L'un des secteurs où la consommation du poulet augmente rapidement est celui des services d'alimentation qui compte actuellement pour environ 40 p. 100 de la consommation de poulet au Canada. L'un des principaux facteurs de pression dans cette industrie est l'approvisionnement en volaille, surtout le poulet, en quantité suffisante et au moment et dans les tailles appropriés. Si l'on en croit les témoignages entendus au cours des audiences, le magasinage transfrontière préoccupe également l'industrie des services d'alimentation, particulièrement les entreprises établies à proximité de la frontière des États-Unis¹⁵.

Parmi les autres pressions associées à la volaille que subit le secteur des services d'alimentation, mentionnons la menace des nouveaux arrivés et la concurrence des autres entreprises de restauration rapide qui vendent des aliments de remplacement, comme la pizza, les hamburgers ou les filets de poisson. Ces aliments de remplacement peuvent également faire concurrence aux produits avicoles à l'intérieur d'un même établissement.

Deux facteurs de mesure de la compétitivité dans le secteur des services d'alimentation sont l'intensité de la guerre des prix dans l'espoir d'augmenter les volumes et la tendance à établir des points de vente offrant une gamme plus vaste de produits¹⁶.

Globalement, les industries du poulet et du dindon pourraient connaître une croissance supplémentaire. Ainsi, la consommation annuelle par personne de poulet au Canada était de 23,1 kg/personne¹⁷ en 1991, comparativement à 32,9 kg/personne¹⁸ aux États-Unis. La tendance à la hausse de la consommation annuelle canadienne par personne de poulet signifie que ce produit pourrait bientôt rejoindre le porc en deuxième place, après le bœuf, dans les préférences des consommateurs canadiens en ce qui a trait à la viande¹⁹.

d) Rentes de contingents d'importation

Dans son Rapport analytique, le personnel du Tribunal a calculé que la valeur de la rente du contingent d'importation pour l'industrie du poulet en 1991 était comprise entre 26,4 et 40,5 millions de dollars²⁰. La rente du contingent d'importation pour l'industrie du dindon a été estimée à 4,4 millions de dollars²¹. Ces évaluations tiennent compte du volume réel de chaque catégorie de produits de poulet et de dindon importés par les divers niveaux du circuit de distribution. Comme nous l'avons illustré au tableau 5.2, les importations en 1991 de morceaux de poulet désossés comptaient pour 36,2 p. 100 du total des importations de poulet LMIC, tandis que le poulet entier éviscéré ne représentait que 7,5 p. 100 des importations.

15. Association canadienne des restaurateurs et des services de l'alimentation, mémoire public, janvier 1992, à la page 7.

16. Deloitte & Touche, *Profil de compétitivité de l'industrie du poulet*, mars 1992, à la page 40.

17. Statistique Canada, *Production de volaille et d'œufs*, 1991, à la page 9.

18. U.S. Department of Agriculture, *Livestock and Poultry, Situation and Outlook Report*, mai 1992, à la page 42.

19. Industrie, Sciences et Technologie Canada, *Profil de l'industrie 1990-1991, Transformation de la volaille et des œufs*, à la page 3.

20. Tribunal canadien du commerce extérieur, *Rapport analytique du personnel*, mai 1992, à la page 125.

21. *Ibid.*, à la page 126.

La rente unitaire des contingents d'importation varie selon les produits et les niveaux du circuit de distribution. La rente du contingent d'importation pour les surtransformateurs était, en 1991, d'environ 0,22 \$/kg pour les cuisses de poulet entières, d'environ 0,75 \$/kg pour le poulet éviscéré et d'environ 1,12 \$/kg pour les morceaux de poulet désossés²².

3. Oeufs en coquille et ovoproduits

a) Définition des industries des oeufs en coquille et des ovoproduits

Nous donnons au tableau 5.3 un aperçu des industries des oeufs en coquille et des ovoproduits.

Tableau 5.3		
APERÇU DES INDUSTRIES DES OEUFS EN COQUILLE ET DES OVOPRODUITS		
1990		
	<u>Oeufs en coquille</u>	<u>Ovoproduits</u>
En gestion d'offre	Oui	Non
Nombre de producteurs	1 626 (diminution de 25 % depuis 10 ans)	14 (postes enregistrés seulement)
Production totale	471 787 000 douz.	39 649 t (67 305 000 douz. d'équivalents en oeufs en coquille)
Moins : oeufs d'incubation de poulet à griller	40 953 000 douz.	s.o.
Production nette	430 834 000 douz.	39 649 t (67 305 000 douz. d'équivalents en oeufs en coquille)
Nombre de postes de classement d'oeufs/postes d'oeufs transformés enregistrés au fédéral	245 (diminution de 42 % depuis 10 ans)	14 (diminution de 18 % depuis 10 ans)
Clients	Commerce de détail	Surtransformateurs, services d'alimentation, grossistes ou distributeurs
Consommation annuelle par personne	13,98 douz.	2,22 douz. d'équivalents en oeufs en coquille
Contingent d'importation (% de la production nette d'oeufs en coquille de l'année précédente)	1,647 %	Surgelés et liquides - 0,714 % En poudre - 0,627 %
s.o. : Sans objet.		
Source : Recherche du Tribunal.		

22. Deloitte & Touche, *Rentes de contingent d'importation des produits soumis à la gestion de l'offre*, mars 1992, aux pages 25, 27 et 29.

Les industries des œufs en coquille et des ovoproduits sont réparties en trois secteurs principaux :

- a) les producteurs d'œufs en coquille;
- b) les postes de classement d'œufs enregistrés au fédéral;
- c) les postes enregistrés d'œufs transformés.

(i) Producteurs d'œufs en coquille

On entend par «producteur d'œufs» toute personne ou exploitation qui fait la production d'œufs au Canada, ce qui englobe les producteurs-vendeurs, c'est-à-dire un producteur qui est également exploitant d'un poste de classement d'œufs.

En 1990, l'industrie des œufs en coquille au Canada comptait 1 626 producteurs d'œufs. Ensemble, l'Ontario et le Québec regroupaient 51 p. 100 du nombre total de producteurs d'œufs au Canada et assuraient 56 p. 100 de la production totale canadienne d'œufs.

(ii) Postes de classement d'œufs enregistrés au fédéral

Les postes de classement d'œufs sont équipés d'au moins une salle où les œufs sont classés pour le marché commercial avant la vente.

En 1990, les 245 postes de classement d'œufs enregistrés au fédéral ont reçu et classé 400,3 millions de douzaines d'œufs. Les gros œufs de catégorie A, destinés surtout au marché de la vente des œufs de table, représentaient un peu plus de 50 p. 100 du total des œufs canadiens classés. En 1990, 55 p. 100 de l'ensemble des postes de classement d'œufs canadiens étaient situés en Ontario et au Québec et ces deux provinces assuraient 58 p. 100 de la production totale des postes de classement. Les deux plus gros postes de classement d'œufs de l'Ontario et du Québec intervenaient pour environ 67 p. 100 et 40 p. 100 respectivement de l'ensemble des œufs classés dans ces provinces.

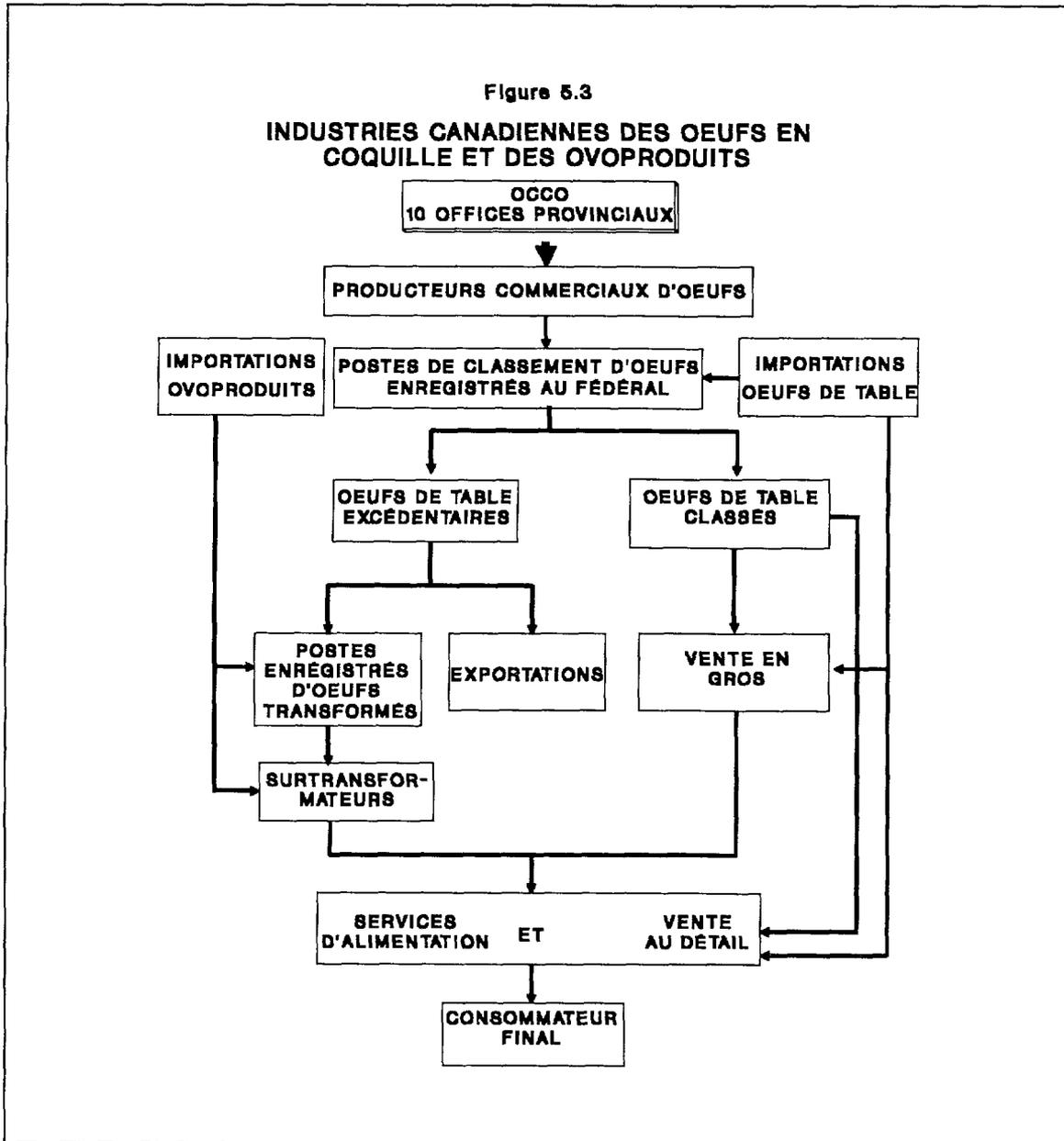
(iii) Postes enregistrés d'œufs transformés

Les transformateurs d'œufs lavent, cassent, mélangent, pasteurisent, sèchent et surgèlent les œufs, surtout aux fins de revente, principalement aux surtransformateurs. Certains peuvent surtransformer eux-mêmes les ovoproduits en ovoproduits de consommation à valeur ajoutée, comme les œufs durs marinés ou les enzymes pour l'industrie pharmaceutique.

En 1990, l'industrie canadienne des œufs transformés se composait de 14 grands postes enregistrés d'œufs transformés (casseurs) dont la production totale d'ovoproduits était de 39,6 millions de kilogrammes. La plupart de ces postes étaient situés en Ontario, les provinces de la Colombie-Britannique, le Manitoba et le Québec comptant chacune également un producteur important.

b) **Gestion de l'offre dans l'industrie des œufs en coquille**

Nous illustrons à la figure 5.3 la structure de base des industries canadiennes des œufs en coquille et des ovoproduits.



Fondé en 1972, l'OCCO fonctionne à titre de fédération des 10 offices provinciaux de commercialisation. Il lui incombe de fixer le contingent national de production et de le répartir entre les provinces membres selon une formule de partage provincial négociée. Il administre

également un système central d'établissement des prix et un programme d'élimination des œufs déclarés excédentaires dans le cas du marché de la table.

Les offices de commercialisation provinciaux ont la responsabilité de répartir leur contingent de production entre leurs producteurs qui, à leur tour, commercialisent leurs œufs auprès des postes de classement d'œufs de leur choix. De plus, les offices provinciaux veillent à ce que la production provinciale ne dépasse pas la part attribuée.

Les producteurs d'œufs vendent leur produit à des postes de classement, à des prix fixés par l'OCCO ou par les offices de commercialisation provinciaux, selon une formule de coût de production conçue de façon à garantir que les producteurs efficaces obtiennent, avec le temps, un rendement raisonnable de leur exploitation.

c) Profil de compétitivité et défis

(i) Producteurs d'œufs en coquille

La compétitivité de l'industrie de la production d'œufs est limitée par le fait que les volumes de production et les prix sont régis par le système de gestion de l'offre. Toute pression due à la concurrence exercée sur les producteurs est donc interne et découle probablement d'un désir de réduire les coûts de production. C'est principalement par la diminution des coûts de production que les producteurs d'œufs peuvent maximiser le rendement, puisque les prix de vente sont les mêmes pour tous les producteurs d'une même province.

(ii) Postes de classement d'œufs enregistrés au fédéral

Il n'existe aucune possibilité pour les postes de classement d'œufs de bénéficier de la moindre aide pour soutenir la concurrence, sous forme de coûts d'intrant inférieurs de la part de leurs fournisseurs d'amont, en raison du contrôle des prix exercé par le système de gestion de l'offre. Toutefois, les postes de classement d'œufs ont une certaine possibilité d'offrir à leurs clients d'aval des prix plus bas, s'ils réussissent à réaliser des économies d'échelle lors du traitement des œufs en coquille ou à acheter à un prix plus bas des œufs en coquille importés.

(iii) Postes enregistrés d'œufs transformés

Les postes d'œufs transformés achètent leur intrant (œufs excédentaires) de l'OCCO à des prix préférentiels d'après l'indice de prix Urner-Barry des œufs en coquille industriels aux États-Unis. Ce système de prix a été adopté parce que la plupart des transformateurs d'aliments du Canada appartenaient à des fabricants américains de produits analogues ou leur faisaient directement concurrence. L'OCCO et les transformateurs canadiens ont reconnu que le prix canadien des œufs de casse ne doit pas dépasser le prix américain équivalent. Par conséquent, l'OCCO vend les œufs aux casseurs à des prix souvent inférieurs de 0,50 \$ la douzaine au prix auquel l'Office les a achetés.

La part des ventes totales d'œufs en coquille que représentent les ventes aux transformateurs est en hausse ces dernières années. Le rapport entre les œufs de table et les œufs transformés, qui était au départ de 95:5, est désormais de 85:15. De l'avis de l'OCCO, on peut

penser que, d'ici l'an 2000, la part des œufs destinés au secteur de la transformation pourrait atteindre 40 p. 100 de la disparition intérieure.

Les postes de transformation d'œufs peuvent offrir à leurs clients intérieurs des prix plus bas seulement dans la mesure permise par les économies d'échelle ou par l'accès aux importations afin de combiner leurs prix de vente. Toutefois, comme nous l'avons mentionné ci-dessus, les prix intérieurs des œufs de casse se fondent sur les prix du marché de ces mêmes œufs aux États-Unis. Dans la mesure où ces coûts d'intrant sont un facteur déterminant du prix du produit fini, les ovoproduits intérieurs devraient commander un prix plus ou moins équivalent à celui des ovoproduits importés. Il semble qu'il en est ainsi, compte tenu des faibles rentes de contingents associées aux importations d'ovoproduits.

d) Rentes de contingent d'importation

(i) Œufs en coquille

En 1991, les rentes du contingent d'importation des œufs en coquille étaient comprises entre 1,24 et 1,44 million de dollars²³. Pour replacer cela en contexte, Agriculture Canada a estimé que la valeur de gros des œufs en coquille au Canada en 1990 dépassait les 545 millions de dollars.

Si les rentes du contingent associées aux œufs en coquille sont négligeables, il semble que cela soit imputable au fait que, même si l'ensemble des 245 postes de classement d'œufs enregistrés au fédéral peuvent demander une part du contingent d'importation post-ALÉ, le tiers seulement de ces postes ont demandé et reçu un contingent en 1991 et 1992.

(ii) Ovoproduits

En 1991, les rentes du contingent des ovoproduits liquides et surgelés variaient entre 4 000 \$ (minimum) et 166 000 \$ (maximum). Il n'est pas étonnant que leur valeur soit modeste, car les prix intérieurs des œufs industriels, qui servent d'intrants à la production d'ovoproduits, sont fonction des prix américains des œufs analogues. Il faut s'attendre que les prix des ovoproduits canadiens soient concurrentiels à ceux des ovoproduits importés et qu'aucun avantage économique appréciable ne découle de la possession de contingents d'importation.

La rente associée au contingent d'importation des œufs en poudre est faible, voire nulle. Même si le contingent d'importation est attribué librement aux parties intéressées selon l'ordre d'arrivée des demandes, le contingent des œufs en poudre n'a été utilisé qu'à 54 p. 100 en 1991.

23. Deloitte & Touche, *Rentes de contingent d'importation des produits soumis à la gestion de l'offre*, mars 1992, à la page 58.

CHAPITRE VI

MÉTHODES OPTIMALES DE RÉPARTITION DES CONTINGENTS D'IMPORTATION - INDUSTRIES DE LA VOLAILLE ET DES ŒUFS

1. **Œufs d'incubation et poussins de poulet à griller**
 - a) **Options de répartition des contingents d'importation : Méthode actuelle et méthodes de remplacement**
 - (i) **Méthode actuelle**

Les œufs d'incubation et les poussins de poulet à griller ont été inscrits à la LMIC le 8 mai 1989. Le contingent combiné se fondait sur le volume moyen des importations entre 1984 et 1988 et correspondait à 16,3 p. 100 de la production intérieure. En 1990, après avoir modifié le calcul de la production intérieure pour y inclure les exportations et en exclure les importations, le niveau du contingent a été relevé à 19,07 p. 100 de la production intérieure. Le contingent global annuel combiné d'importation a été porté à 21,1 p. 100 de la production intérieure en novembre 1990, après le parachèvement de l'accord Canada-États-Unis sur les importations d'œufs d'incubation et de poussins de poulet à griller. On a subdivisé le niveau combiné en contingents distincts pour les œufs d'incubation et les poussins de poulet à griller. Le contingent d'importation d'œufs correspond à 17,4 p. 100 de la production intérieure d'œufs d'incubation de poulet à griller et celui des poussins en équivalents d'œufs, à 3,7 p. 100 de la production intérieure d'œufs d'incubation de poulet à griller. Les niveaux des contingents d'importation sont estimés au mois de novembre, avant l'année d'attribution, et fixés précisément au mois d'août. Ils reflètent donc tout changement du niveau de production réel par rapport à l'estimation initiale utilisée pour calculer le contingent.

Au début, les contingents d'importation ont été attribués aux requérants d'après les niveaux antérieurs des importations. Tout contingent résiduel non attribué selon ce principe a été réparti entre les couvoirs enregistrés au fédéral, d'après leur part du marché. Le 8 mai 1989, le gouvernement a annoncé que, dès 1990 et pour chacune des trois années suivantes, 25 p. 100 des contingents répartis au départ d'après les niveaux antérieurs des importations seraient récupérés et réattribués uniquement aux couvoirs enregistrés au fédéral, d'après leur part du marché. Après 1993, seuls les couvoirs enregistrés au fédéral pourront obtenir des contingents d'importation.

Afin de garantir que le contingent d'importation d'œufs d'incubation de poulet à griller et que le contingent d'importation de poussin sont entièrement répartis, chaque couvoir reçoit un volume proportionnel des deux contingents. Les couvoirs doivent utiliser au moins 90 p. 100 de leur attribution annuelle des contingents d'importation d'œufs d'incubation et de poussins de poulet à griller, sinon celle-ci sera réduite l'année suivante en proportion du pourcentage de sous-utilisation. Si un titulaire de contingent importe des œufs d'incubation, mais s'organise pour qu'ils soient livrés aux fins d'utilisation par un autre couvoir, l'importation demeurerait consignée en tant qu'utilisation du contingent d'importation du titulaire. Un contingent d'importation inutilisé ne peut pas être reporté à l'année civile suivante.

La répartition du contingent d'importation d'œufs d'incubation de poulet à griller peut être convertie en un contingent d'importation de poussins d'après un taux de conversion de 1,27 œuf par poussin. La répartition d'un contingent d'importation de poussins ne peut pas être convertie en un contingent d'œufs d'incubation de poulet à griller sauf avec l'accord des deux parties signataires à l'entente Canada-États-Unis.

Il existe deux catégories de LIS d'œufs d'incubation et de poussins de poulet à griller :

- 1) importer des œufs d'incubation et des poussins de poulet à griller afin de pallier des pénuries temporaires et d'améliorer la réceptivité du marché au Canada;
- 2) importer des œufs d'incubation de poulet à griller pour les réexporter en poussins.

Les requérants, pour être admissibles aux LIS, doivent utiliser 30 p. 100 de leur part de contingents d'importation d'œufs d'incubation et de poussins de poulet à griller au 31 mars, 60 p. 100 au 30 juin et 80 p. 100 au 30 septembre de la même année. Le deuxième critère est la non-disponibilité d'œufs et de poussins sur le marché intérieur. Les entreprises qui désirent des œufs d'incubation ne sont pas tenues d'accepter les poussins qui peuvent leur être offerts en lieu et place des œufs.

En 1990, les LIS correspondaient à 21,5 p. 100 du contingent d'importation et, en 1991, à 2,0 p. 100 à peine. Au cours de la première moitié de 1992, aucune LIS n'a été délivrée.

En 1992, 80 entreprises ont reçu des contingents d'importation à l'égard de 6 569 912 douz. d'œufs d'incubation et de 13 873 943 poussins de poulet à griller¹.

Nous illustrons à la figure 6.1 la répartition des contingents d'importation d'œufs d'incubation et de poussins de poulet à griller en 1989 et en 1992, par région et par niveau du circuit de distribution. Nous constatons un déplacement net des contingents d'importation de l'Ontario et des provinces de l'Atlantique vers la Colombie-Britannique et les provinces des Prairies, en raison de contingents récupérés des titulaires habituels et réattribués aux couvoirs. La Colombie-Britannique a quadruplé sa part des contingents d'importation de 1989 à 1992, ce qui rend compte du fait que le taux de croissance de la production du poulet en Colombie-Britannique dépasse celui des autres régions.

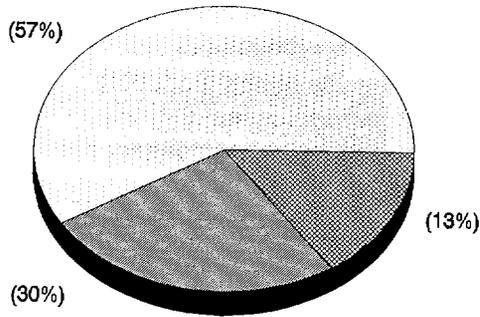
La proportion des contingents d'importation attribuée aux couvoirs et aux entreprises affiliées aux couvoirs a augmenté, de 1989 à 1992, conformément à la procédure de récupération amorcée en 1990. Les chiffres indiquent également l'intégration croissante des couvoirs aux autres niveaux du circuit de distribution. La plupart des couvoirs intégrés ont des liens avec les établissements de transformation du poulet.

1. Données de la DGLEI. Les 80 entreprises ont reçu chacune des contingents d'importation d'œufs d'incubation et de poussins de poulet à griller.

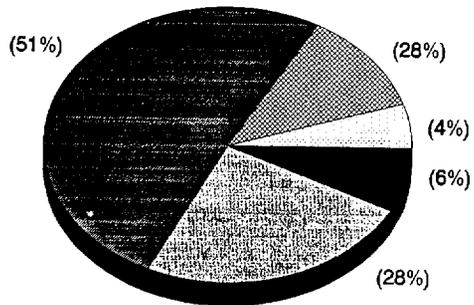
Figure 6.1

RÉPARTITION DES CONTINGENTS D'IMPORTATION (1989 ET 1992)
 OEUFS D'INCUBATION ET POUSSINS DE POULET À GRILLER

1989

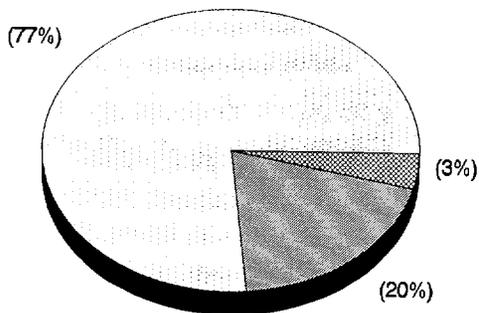


PAR NIVEAU DU CIRCUIT
 DE DISTRIBUTION

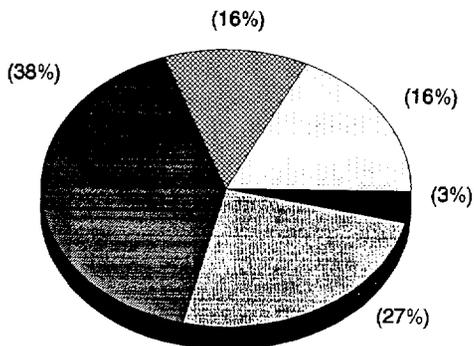


PAR RÉGION

1992



PAR NIVEAU DU CIRCUIT
 DE DISTRIBUTION



PAR RÉGION

- Couvoirs indépendants
- Couvoirs intégrés
- Autres (sans lien avec un couvoir)

- C.-B.
- Prairies
- Ontario
- Québec
- Atlantique

Source : Mémoire de l'OCCHOIPC, le 10 janvier 1992, à la page 6 (moyenne annuelle 1984-1988), recherches du Tribunal et données de la DGLEI.

(ii) Méthode actuelle avec modifications

L'une des modifications à la méthode actuelle de répartition serait d'autoriser expressément les cessions temporaires de contingents d'importation entre couvoirs enregistrés au fédéral. Un titulaire de contingents d'importation (le cédant) autoriserait la DGLEI à délivrer des licences d'importation d'œufs d'incubation ou de poussins de poulet à griller à d'autres couvoirs (les cessionnaires) leur permettant de retirer les parts de contingents du cédant. Il incomberait toujours au cédant de satisfaire à l'exigence d'utilisation minimale de 90 p. 100.

En plus de la cessibilité, une autre modification faciliterait également la réattribution des contingents d'importation. On consentirait des affectations d'après la part du marché à chaque couvoir admissible, mais ces affectations seraient ensuite redressées en fonction des parts inutilisées au cours des deux années précédentes ou des achats effectués en plus des affectations du couvoir pendant cette période. Les parties de contingents inutilisées seraient retranchées de l'affectation des couvoirs en situation excédentaire et réattribuées aux couvoirs qui ont manqué d'approvisionnement et qui ont acquis des contingents d'importation sur le marché secondaire.

L'une ou l'autre des options qui précèdent pourrait être assortie d'un mécanisme officiel d'appel et les affectations aux titulaires individuels de contingents pourraient être publiées, à l'intérieur de tranches générales.

(iii) Enchère

Dans une enchère des contingents d'importation d'œufs d'incubation et de poussins de poulet à griller, il faudrait régler nombre des mêmes points soulevés au cours de l'analyse des enchères du fromage.

De plus, en raison de la manière dont sont fixés les contingents d'importation d'œufs d'incubation et de poussins de poulet à griller, il serait probablement utile de mener deux enchères par année. En novembre, avant l'année de répartition, on pourrait mettre à l'enchère 75 p. 100 des contingents estimatifs d'importation de l'année suivante et une seconde enchère pourrait avoir lieu en août aux fins de distribution du reste du contingent global d'importation pour l'année.

L'une des variantes serait de restreindre l'enchère des contingents d'œufs d'incubation et de poussins de poulet à griller aux couvoirs d'œufs d'incubation de poulet à griller enregistrés au fédéral.

(iv) OCCOIPC : Part historique provinciale et part du marché

L'OCCOIPC préconisait de répartir les contingents d'importation entre les offices de commercialisation provinciaux d'après les niveaux antérieures des importations, plus précisément la moyenne annuelle quinquennale d'importation de chaque province de 1984 à 1988. Les contingents seraient ensuite attribués aux couvoirs individuels à l'intérieur de chaque province d'après leur part en pourcentage de la production provinciale. De plus, l'OCCOIPC proposait la création d'une «société de parties intéressées» afin de percevoir les rentes de contingents et de

les redistribuer aux couvoirs et autres intervenants de l'industrie des œufs d'incubation de poulet à griller pour financer diverses activités, notamment des programmes de recherche.

b) Évaluation et recommandations

Comme nous l'avons mentionné dans les chapitres précédents, nous voyons dans le système d'enchères une méthode intéressante de répartition des contingents d'importation, particulièrement du point de vue de l'équité. Toutefois, en ce qui a trait aux œufs d'incubation et aux poussins de poulet à griller, nous nous inquiétons de la possibilité que les enchères perturbent les profils régionaux d'approvisionnement d'une année à l'autre, ce qui aurait de graves conséquences sur les industries en aval.

À notre avis, les répercussions potentiellement perturbatrices de l'enchère dans le secteur des œufs d'incubation et des poussins de poulet à griller ne sont pas les mêmes que dans le cas du fromage, pour lequel nous avons recommandé la méthode de l'enchère. Tout d'abord, les importations d'œufs d'incubation et de poussins de poulet à griller représentent une part bien plus importante du marché que les importations de fromage. De plus, la quasi-totalité des poussins éclos servent d'intrant critique au marché d'aval, soit la production de poulet, qui est une autre industrie soumise à la gestion de l'offre. Contrairement au fromage, il n'existe pas de marchés de consommation ou des services d'alimentation, ni pour les œufs d'incubation, ni pour les poussins de poulet à griller. Il n'existe pas non plus d'autre solution viable en remplacement des œufs d'incubation, pour les couvoirs, ou des poussins pour l'industrie du poulet, si l'approvisionnement est perturbé.

Nous devons donc conclure que l'enchère, qu'elle soit ouverte ou restreinte à un seul niveau du circuit de distribution, ne convient pas à la répartition des contingents d'importation d'œufs d'incubation et de poussins de poulet à griller.

L'OCCOIPC soutenait que les importations entraînent un déplacement de la production intérieure dans certaines régions parce que la méthode actuelle de répartition des contingents d'importation aboutit à une répartition régionale qui diffère considérablement des profils historiques d'importation. Il préconisait un retour aux profils historiques provinciaux d'importation, combinés à un système de part du marché pour les affectations individuelles à l'intérieur de chaque province.

À notre avis, une méthode de répartition des contingents d'importation fondée sur les parts d'importation provinciales établies à un moment donné dans le passé n'offrirait pas suffisamment de souplesse pour répondre aux changements futurs sur le marché. Compte tenu des rigidités régionales de la production, nous avons accordé notre préférence à une méthode de répartition des contingents d'importation qui ne figerait pas les parts provinciales, mais offrirait une souplesse maximale en ce qui a trait à la circulation régionale du produit importé. L'autre raison pour laquelle nous rejetons la proposition de l'OCCOIPC est que, selon nous, elle ne constitue pas une méthode «nationale» et c'est ce à quoi nous sommes tenus par notre mandat.

L'OCCOIPC affirmait en outre que la méthode actuelle n'est pas compatible avec le régime de gestion de l'offre des œufs d'incubation de poulet à griller. Nous avons mentionné précédemment, au chapitre II de ce rapport, que nous n'interprétons pas notre mandat comme

exigeant que la méthode de répartition des contingents d'importation soit la même que celle utilisée pour répartir les contingents de production d'œufs d'incubation de poulet à griller. De plus, nous n'avons pas acquis la certitude que la méthode actuelle de répartition des contingents d'importation est la seule cause des difficultés actuelles observées en Colombie-Britannique et invoquées par l'OCCHOIPC comme preuve de la prétendue incompatibilité de la méthode actuelle avec la gestion de l'offre. Ajoutons que toute révision à cette méthode ne pourrait, à elle seule, résoudre le problème.

Le profil régional de répartition des contingents d'importation dans le cadre de la méthode actuelle entraîne la cession graduelle des contingents d'importation sur le marché secondaire et dans un seul sens, soit des couvoirs en situation excédentaire vers ceux qui sont constamment à court d'approvisionnement². Le personnel du Tribunal a préconisé l'accélération de cette caractéristique correctrice par la réattribution aux deux ans des contingents excédentaires aux couvoirs qui ont obtenu des importations supplémentaires sur le marché secondaire. La modification envisagée découle d'une exigence impérative, «utiliser ou perdre».

Toutefois, à notre avis, sur le plan de la logique économique, la stratégie des couvoirs titulaires de contingents d'importation, s'ils sont placés devant une exigence «utiliser ou perdre», serait d'utiliser intégralement leurs intrants importés moins coûteux, ce qui entraînerait probablement le déplacement de la production intérieure par diminution des placements de reproducteurs ou l'abattage anticipé des oiseaux reproducteurs. Pour ces raisons, nous ne recommandons pas l'adoption de cette modification à la méthode actuelle.

La méthode actuelle de répartition des contingents d'importation des œufs d'incubation et des poussins de poulet à griller a été le premier régime canadien de contrôle de l'importation de produits soumis à la gestion de l'offre où l'on a adopté l'activité économique (plus précisément la production) comme base de répartition du contingent en entier. La méthode évolue et l'expérience qu'en a l'industrie porte sur une période relativement courte. En 1993, la part résiduelle de 25 p. 100 des contingents d'importation attribués dans le passé sera réaffectée aux couvoirs enregistrés au fédéral. Les contingents globaux d'importation seront donc attribués à un seul niveau du circuit de distribution.

À notre avis, il est préférable, pour diverses raisons, d'attribuer les contingents d'importation à un seul niveau du circuit de distribution de cette industrie. En premier lieu, les couvoirs sont le seul niveau du circuit qui peuvent utiliser commercialement les œufs d'incubation de poulet à griller et de leur attribuer une valeur ajoutée par les procédés d'incubation et d'éclosion. Il semble raisonnable d'attribuer les contingents d'importation au niveau du circuit de distribution responsable de la totalité de la demande commerciale d'œufs d'incubation de poulet à griller et qui fournit à 100 p. 100 près les poussins de poulet à griller à l'industrie de la production du poulet.

En deuxième lieu, l'incubation des œufs est une étape critique dans la chaîne de production de la viande de volaille et les contingents globaux d'importation représentent une forte

2. Le produit cédé entraîne une diminution de la production déclarée par le cédant aux fins des demandes de contingents d'importation l'année suivante, car il est déclaré à titre de production par le destinataire du produit.

proportion de l'approvisionnement total en intrants. Confier les contingents globaux d'importation à ce seul niveau du circuit de distribution accroît considérablement la prévisibilité en offrant une protection contre les perturbations graves du marché engendrées par les fluctuations des profils d'importation.

La taille considérable des contingents d'importation d'œufs d'incubation et de poussins de poulet à griller et l'avantage qui en découle font ressortir la nécessité d'une méthode de répartition des contingents d'importation fortement équitable à l'intérieur du niveau désigné et qui ne confère pas d'avantage économique indu à un couvoir particulier.

Nous estimons que la méthode actuelle est équitable parce que le principe de la part du marché place sur le même pied les participants du niveau choisi du circuit de distribution, soit les couvoirs.

Les parties ont, pour la plupart, reconnu dans leur témoignage que la méthode actuelle est à la fois prévisible et, grâce à son marché secondaire actif, réceptive aux besoins du marché. La FCC et les représentants des couvoirs ont souscrit au maintien de la méthode actuelle de répartition des contingents d'importation. Appelé à décrire le système après avoir dressé un tableau de son évolution, M. Hoover de la FCC a qualifié ainsi la méthode actuelle :

Je crois qu'elle sera prévisible, du point de vue de chaque couvoirier, qui saura davantage ce à quoi il s'est engagé, en ce qui a trait à la production intérieure; à quelques caisses d'œufs près, il saura ce à quoi il sera admissible, en ce qui a trait à son contingent global d'importation. Il sera à même de préparer ses plans de commercialisation et de prévoir à cet égard quelle sera sa part ou sa base de clients. Il aura la possibilité, selon la province où il est établi, d'acheter plus de 78,9 p. 100 de son approvisionnement brut des producteurs locaux. Il aura alors l'option de pouvoir vendre une partie de la part annuelle qu'il doit recevoir de la DGLEP³.

[traduction]

En vertu de la méthode actuelle, la cession des contingents d'importation n'est pas officiellement autorisée. Toutefois, il semble que cela n'ait pas empêché le fonctionnement d'un marché secondaire dynamique des produits d'importation. À notre avis, il serait utile de dissiper chez les participants de l'industrie tout doute quant à leur possibilité de cession des contingents d'importation, et d'éliminer tout obstacle potentiel au fonctionnement du marché secondaire. De plus, la cessibilité offrirait à l'utilisateur final l'accès direct aux contingents d'importation et le contrôle de leur utilisation tout au long de l'année, sans obliger le titulaire de contingents à effectuer des transactions avec les fournisseurs à l'exportation.

Par conséquent, nous recommandons le maintien de la méthode actuelle de répartition des contingents d'importation d'œufs d'incubation et de poussins de poulet à griller modifiée toutefois pour y intégrer la cession des contingents d'importation. De plus, nous recommandons deux autres modifications : l'introduction d'un mécanisme d'appel et la divulgation publique des

3. Transcription, le 17 juin 1992, à la page 4976.

affectations individuelles de contingents d'importation, par tranches, de façon à ne pas révéler les parts du marché des titulaires de contingents qui sont confidentielles.

Nous considérons le système des LIS visant les œufs d'incubation et les poussins de poulet à griller comme étant destiné à pallier les pénuries temporaires d'approvisionnement causées surtout par des lacunes au niveau de la circulation du produit dans le système de gestion de l'offre et se produisant lorsque, pour diverses raisons, le produit importé n'est pas disponible en quantité ou en qualité suffisantes. En comparaison, la méthode de répartition du contingent global d'importation fait partie intégrante de la base d'approvisionnement totale. À notre avis, puisque les LIS sont une soupape de sûreté, tous les participants du niveau des couvoirs devraient y avoir accès également. Pour ces raisons, nous recommandons que les critères actuels utilisés pour accorder les LIS restent les mêmes.

2. Poulet et dindon

Les industries du poulet et du dindon, bien que très différentes au niveau du producteur, sont très semblables en ce qui a trait à leur nature et à leur fonctionnement, aux niveaux de la transformation et de la distribution. Par conséquent, notre analyse et nos recommandations s'appliquent également à ces deux industries.

a) Options de répartition des contingents d'importation : Méthode actuelle et méthodes de remplacement

(i) Méthode actuelle

Les contrôles à l'importation du poulet ont été imposés en 1979. Au départ, le contingent d'importation a été attribué aux entreprises qui ont importé du poulet de 1976 à 1978. Les niveaux totaux du contingent d'importation de 1979, 1980 et 1981 ont été fixés par négociation avec les États-Unis. De 1982 à 1988, le contingent global d'importation de poulet a été fixé à 6,3 p. 100 de la production intérieure de poulet de l'année précédente selon les données de Statistique Canada.

Les contrôles à l'importation du dindon sont entrés en vigueur en 1974. Au départ, le contingent d'importation a été réparti entre les entreprises qui ont importé du dindon de 1971 à 1973. Le contingent global d'importation a été fixé à 2 p. 100 de la production intérieure estimative de l'année en cours et est demeuré à ce pourcentage de la production intérieure estimative jusqu'en 1989.

En 1989, par suite de l'ALÉ, on a porté le contingent d'importation de poulet à 7,5 p. 100 de la production intérieure de poulet de l'année précédente et, le contingent d'importation de dindon à 3,5 p. 100 de la production intérieure estimative de dindon de l'année précédente. Les augmentations ont été attribuées au départ aux surtransformateurs fabriquant des produits avicoles non-LMIC à l'aide d'intrants avicoles LMIC, comme nous l'avons décrit à l'étape (2) ci-dessous.

À l'heure actuelle, les contingents d'importation de poulet et de dindon sont répartis comme suit :

- 1) Les importateurs connus reçoivent un volume égal à leur affectation connue de l'année précédente (volume de base connu, corrigé s'il y a lieu, en cas de sous-utilisation⁴ au cours des années précédentes).
- 2) Les surtransformateurs de produits de poulet ou de dindon qui fabriquent des produits ne figurant pas sur la LMIC reçoivent un volume de contingent d'importation de poulet ou de dindon correspondant au plus à la quantité de poulet ou de dindon requise pour fabriquer la même quantité de produits que l'année précédente.
- 3) Le reste du contingent d'importation, «soit le stock non réparti», est distribué comme suit :
 - a) Les petits titulaires connus de contingents d'importation (moins de 290 000 kg du contingent d'importation connu de poulet et moins de 100 000 kg du contingent habituel d'importation connu de dindon) et les nouveaux arrivés (requérants qui ne sont pas des titulaires connus de contingents d'importation) reçoivent 60 p. 100 du stock non réparti, en parts égales. Les requérants des parts égales doivent prouver qu'ils sont «actifs⁵» dans l'industrie avicole. Les ventes au détail ne sont pas admissibles, ce qui exclut les détaillants et les services d'alimentation.
 - b) Les titulaires connus de contingents d'importation reçoivent le 40 p. 100 résiduel du stock non réparti, sur une base proportionnelle.

On répartit les contingents d'importation de poulet et de dindon, puis on délivre les licences à l'égard de quantités éviscérées, en unités d'équivalents de poids calculées à l'aide de facteurs de conversion visant à ramener la volaille vivante et les produits avicoles désossés à une même constante de poids que les produits avicoles éviscérés non désossés⁶.

Afin de garantir une utilisation relativement stable du contingent d'importation de poulet tout au long de l'année, les entreprises qui détiennent un contingent d'importation de plus de 100 000 kg ne doivent pas utiliser plus de 30 p. 100 de leur portefeuille au cours du premier trimestre de l'année, 60 p. 100 au cours du premier semestre et 90 p. 100 au cours des trois premiers trimestres de l'année. Le contingent d'importation de dindon n'est assujéti à aucune disposition de ce genre.

En 1991, 232 entreprises se sont partagé un contingent global d'importation de poulet totalisant 42 745 015 kg. Pour ce qui est du dindon, 100 entreprises se sont partagé un

-
4. Si l'entreprise n'utilise pas au moins 90 p. 100 de sa part annuelle du contingent d'importation, son affectation de l'année suivante sera ramenée au niveau réel d'importation de l'année précédente.
 5. Les entreprises actives sont celles qui ont acheté ou vendu au moins 218 000 kg de poulet ou de dindon en poids équivalent éviscéré, à n'importe quel niveau du circuit de distribution au cours des 12 derniers mois.
 6. À titre d'exemple, on convertit le poulet et le dindon vivants en équivalent de poids éviscéré en multipliant le poids à vif respectivement par 0,75 ou 0,82, tandis que les produits avicoles désossés sont convertis en équivalent de poids éviscéré en multipliant le poids du produit par 2. Ainsi, il faut 2 kg en contingent d'importation pour obtenir une licence d'importation visant 1 kg de produits avicoles désossés.

contingent global d'importation totalisant 4 406 178 kg. Cette année-là, 80 entreprises détenaient en même temps des contingents d'importation de poulet et de dindon.

Nous illustrons à la figure 6.2 la répartition des contingents d'importation de poulet et de dindon en 1991, par niveau du circuit de distribution et par région.

Les secteurs de la transformation, qui comprennent les transformateurs primaires, les transformateurs secondaires, les surtransformateurs et les transformateurs intégrés détiennent environ 70 p. 100 des contingents d'importation de poulet et de dindon. Cette part est demeurée relativement constante au cours des quatre dernières années.

La répartition régionale des portefeuilles de contingents d'importation ne rend pas nécessairement compte du partage réel des importations entre régions. Nombre d'entreprises qui ont leur siège social en Ontario ou au Québec exploitent des établissements dans d'autres régions et peuvent utiliser la totalité ou une partie de leur affectation dans ces autres régions.

L'utilisation de la partie ALÉ du contingent d'importation des produits de poulet non-LMIC est passée de 61 p. 100 en 1989 à 71 p. 100 en 1991, pour retomber à 69 p. 100 en 1992. La part du contingent global d'importation de poulet représentée par les affectations aux producteurs de produits de poulet non-LMIC correspondait à 9,7 p. 100 en 1989 et a augmenté à 11,4 p. 100 en 1991, avant d'accuser une légère diminution pour s'établir à 11,0 p. 100 en 1992.

L'utilisation de la partie ALÉ du contingent d'importation des produits de dindon non-LMIC a baissé de 78 p. 100 en 1989 à 63 p. 100 en 1991, pour augmenter à 84 p. 100 en 1992. En pourcentage du contingent global d'importation de dindon, l'affectation pour les produits non-LMIC a varié entre 7 p. 100 et 10 p. 100 de 1989 à 1992.

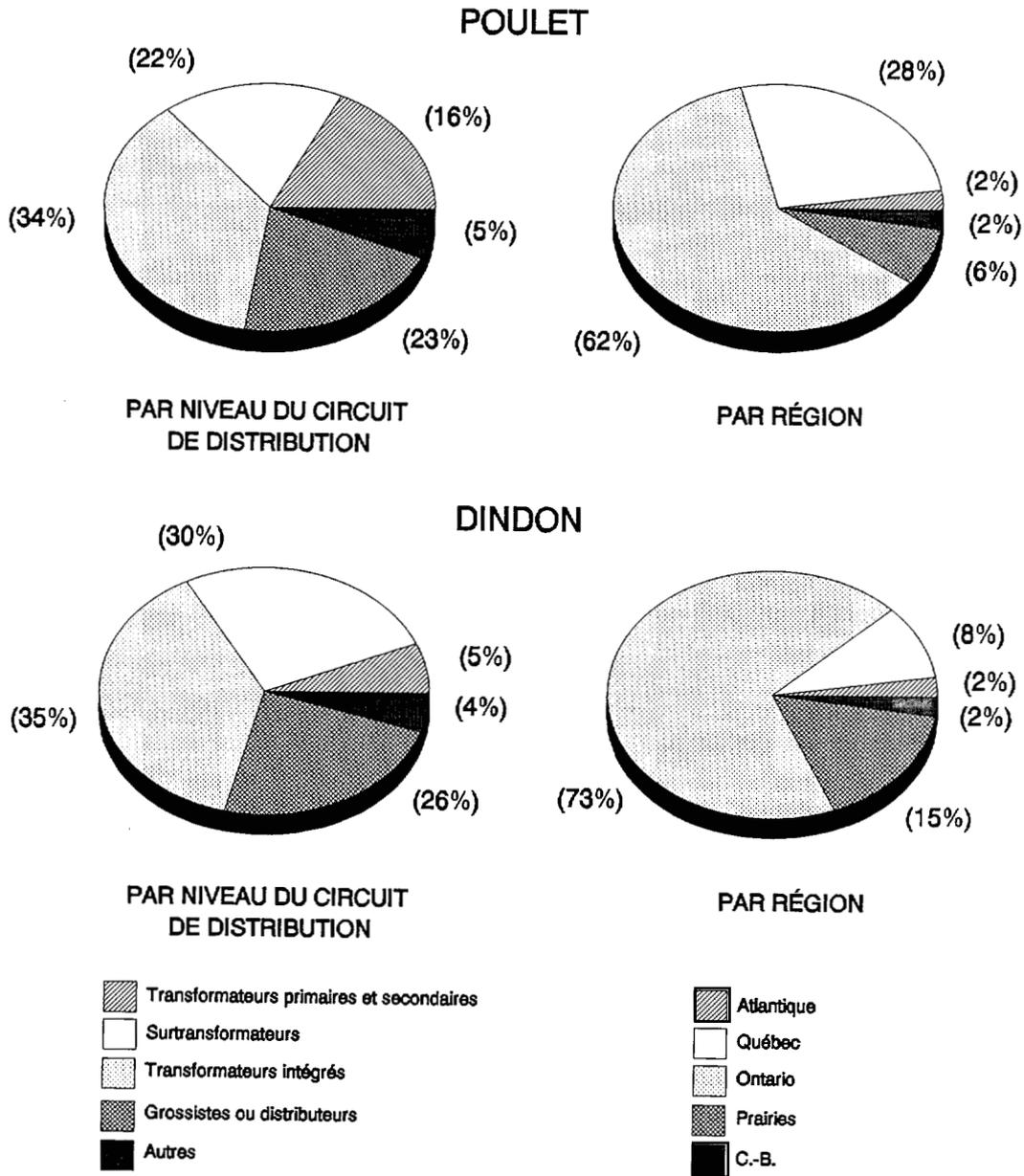
En plus des contingents globaux d'importation, le Ministre peut délivrer des licences d'importation de poulet ou de dindon s'il estime que les importations sont nécessaires pour répondre aux besoins globaux du marché canadien. Les LIS visant le poulet ou le dindon peuvent être délivrées dans les quatre cas suivants :

- 1) si un produit d'importation contrôlée n'est pas disponible auprès de sources intérieures en raison de pénuries temporaires;
- 2) pour fabriquer des produits non-LMIC en quantité supérieure au volume de produit accordé à même la portion réservée non-LMIC;
- 3) pour utiliser le produit comme intrant en surtransformation et pour réexportation;
- 4) pour effectuer des marchés-tests.

Les LIS les plus fréquentes sont celles qui visent à pallier des pénuries temporaires. Le recours à cette disposition a changé d'une année à l'autre et selon les produits, en fonction de la situation du marché intérieur.

Figure 6.2

RÉPARTITION DES CONTINGENTS D'IMPORTATION (1991)
POULET ET DINDON



Source : Données de la DGLEI.

Depuis 1981, les LIS de pénurie de poulet ont varié d'un minimum de 375 000 kg en 1991 à un maximum de 17 675 000 kg en 1984, la moyenne des quatre dernières années correspondant à 2 350 000 kg, soit 5,4 p. 100 du total moyen des importations.

Ces 10 dernières années, les LIS de pénurie de dindon ont varié entre 27 216 kg en 1988 et 1989 et 4 222 211 kg en 1986, la moyenne de ces quatre dernières années correspondant à 61 942 kg, soit environ 1,9 p. 100 du total des importations de dindon.

(ii) Méthode actuelle avec modifications

Plusieurs modifications pourraient être apportées à la méthode actuelle. Premièrement, les contingents d'importation pourraient être attribués seulement aux entreprises «actives». Deuxièmement, les contingents d'importation pourraient être cédés de façon temporaire ou à long terme, cette dernière solution étant réservée aux entreprises actives. Enfin, on pourrait créer un stock par la mise en réserve des contingents d'importation pour la création de nouveaux produits avicoles LMIC et non-LMIC. Les contingents d'importation qui permettraient de créer ce stock pourraient provenir principalement des parts non attribuées, ainsi que de tout contingent supplémentaire d'importation libéré en raison du retrait des parts attribuées aux entreprises non actives. Parmi les modifications supplémentaires possibles, mentionnons un mécanisme officiel d'appel, ainsi que la publication des affectations aux titulaires individuels de contingents, à l'intérieur de tranches générales.

(iii) Enchère avec réserve

L'enchère des contingents d'importation de poulet et de dindon présenterait nombre des caractéristiques générales analysées au chapitre IV à l'égard du fromage. Toutefois, l'enchère de poulet et de dindon pourrait également comporter une disposition de mise en réserve à l'intention des surtransformateurs fabriquant des produits non-LMIC⁷. Les contingents d'importation à mettre à l'enchère correspondraient aux volumes restants après l'attribution des parts aux transformateurs fabriquant des produits non-LMIC.

Parmi les autres points particuliers à régler, mentionnons les exigences trimestrielles d'utilisation et la taille appropriée des lots.

(iv) Propositions d'après la part du marché

Il existe nombre de possibilités d'affectation des contingents d'importation de poulet et de dindon selon lesquelles les contingents pourraient être répartis en fonction de la part du marché détenue par les participants individuels, les achats de produits sur le marché intérieur ou la valeur ajoutée au Canada. Dans son Rapport analytique, le personnel du Tribunal a analysé en détail deux régimes.

7. Les principes utilisés actuellement pour mettre en réserve les contingents d'importation pour la production de produits avicoles non-LMIC s'appliqueraient également à la disposition de mise en réserve dans le cadre d'une éventuelle enchère.

1. Part du marché - Tous les participants

Dans la première méthode, les parts individuelles seraient fondées sur le volume d'achat et de vente de produits de poulet et de dindon du participant, importations comprises. Le personnel du Tribunal a préconisé un système de pondération qui accorderait plus d'importance à la somme de la valeur ajoutée par chaque entreprise dans la chaîne de production et de distribution.

2. Part du marché - Transformateurs uniquement

Dans la deuxième méthode, les contingents d'importation seraient réservés aux secteurs de la transformation de l'industrie avicole. On n'y reconnaîtrait seulement les achats, sur les marchés intérieur et d'importation, d'oiseaux vivants, entiers éviscérés et découpés, effectués par les transformateurs primaires ou secondaires, les surtransformateurs ou les transformateurs intégrés, pour le calcul de la part du marché d'un requérant. Encore là, grâce à un système de pondération, on accorderait plus d'importance à la valeur ajoutée conférée par l'activité de transformation.

Dans le cadre des méthodes de répartition d'après la part du marché étudiées par le personnel du Tribunal, l'affectation relative à la fabrication de produits non-LMIC serait conservée et le reste des contingents d'importation seraient répartis en fonction de la part du marché. De plus, dans les deux méthodes reposant sur la part du marché, le contingent d'importation de poulet serait assorti d'exigences trimestrielles d'utilisation, tandis que le contingent d'importation de dindon pourrait être utilisé à n'importe quel moment de l'année. On imposerait, comme c'est le cas actuellement, des pénalités de sous-utilisation et on autoriserait les cessions temporaires.

b) Évaluation et recommandations

Un certain nombre d'entreprises individuelles, qui détiennent toutes actuellement des contingents d'importation, certaines associations industrielles, l'OCCP et l'OCCD étaient d'avis que la méthode actuelle est celle qui répond le mieux aux facteurs d'évaluation exposés au mandat. De plus, ajoutaient ces intervenants, la méthode actuelle est celle qui atteint le mieux les objectifs de la gestion de l'offre et elle est conforme aux droits et obligations du Canada sur le plan international.

Les pressions pour modifier la méthode actuelle sont exercées surtout par des parties qui n'ont présentement qu'un petit contingent d'importation ou pas de contingent du tout. Ces parties ont mis en doute la viabilité de la méthode actuelle et ont soutenu qu'elle était désuète et injuste. Nombre des parties insatisfaites de la méthode actuelle de répartition des contingents d'importation de poulet et de dindon exercent leurs activités dans les secteurs de la vente au détail et des services d'alimentation. Pour la plupart, elles ont préconisé une autre méthode de répartition d'après l'activité économique ou la part du marché.

D'après la Coalition, le statu quo n'est ni équitable, ni efficace, et il fausse la concurrence au niveau des prix en concentrant les rentes de contingents d'importation entre les mains de quelques entreprises et empêche indûment l'entrée de nouvelles entreprises sur le

marché⁸. D'autres participants ont soutenu que la méthode actuelle a conféré des bénéfices exagérés aux importateurs connus⁹, qu'elle ne tient pas suffisamment compte du rôle des petites et moyennes entreprises¹⁰, qu'elle manque de transparence et qu'elle pourrait se prêter à la manipulation par influences¹¹.

Il faut reconnaître que la méthode actuelle a certains points forts. Elle obtient une cote élevée de prévisibilité, facteur jugé très important par la plupart des participants. La répartition d'après les portefeuilles habituels a favorisé le développement de rapports durables entre les acheteurs canadiens et les fournisseurs américains, offrant ainsi à l'industrie une forte dose de certitude pour ce qui est de savoir qui participera au marché et quelles seront les quantités disponibles. Même si la prévisibilité est importante en ce qui a trait au fonctionnement du marché, nous n'étions pas disposés à lui accorder l'importance prépondérante qu'elle devait recevoir selon nombre de participants, car le volume total des importations est prévisible et la proportion des importations par rapport à la production intérieure est relativement faible. Toutefois, il faut convenir que la rigidité du système de production soumis à la gestion de l'offre rend la planification des approvisionnements à l'importation particulièrement essentielle au fonctionnement global du marché.

De plus, la méthode actuelle semble bien fonctionner sur les plans de l'efficacité économique et de la réceptivité aux besoins du marché. En effet, le produit parvient généralement aux parties qui lui attribuent la plus grande valeur ou qui en ont le plus grand besoin, soit directement, soit indirectement par l'entremise d'un marché secondaire dynamique et bien structuré. Nombre de témoins ont affirmé qu'il existe un marché secondaire dynamique des produits avicoles, dans le cadre de la méthode actuelle, et que ce marché est une importante source d'approvisionnement¹². Nous croyons que toute méthode de répartition des contingents d'importation doit conserver cette souplesse, afin que les produits importés puissent continuer à combler les creux d'approvisionnement et à répondre à des besoins particuliers du marché en matière de produits de certaines qualités, à des périodes et dans des marchés différents.

Là où la méthode actuelle échoue, à notre avis, c'est surtout au chapitre de la compétitivité. L'un des aspects distinctifs des industries du poulet et du dindon est que le produit importé arrive au Canada généralement sous une forme qui le rend apte à la surtransformation au Canada. Cela offre certaines possibilités d'amélioration de la compétitivité du secteur de la transformation. Si ce secteur détenait le contingent d'importation en entier, il pourrait utiliser cet approvisionnement et les rentes de contingent qui en résultent, qui ont généralement été positives ces quelques dernières années, à l'avantage de ses activités d'ajout de valeur. Cela, à notre avis, constituerait une amélioration appréciable de la méthode actuelle où les contingents d'importation sont attribués à certains secteurs commerciaux qui revendent simplement le produit, presque sous la même forme qu'au moment de l'achat, ce qui ne génère qu'une faible activité économique au Canada.

8. Coalition for the Equitable Allocation of Import Quotas, mémoire de janvier, aux pages 4 et 9.

9. Cara Operations Ltd., mémoire de janvier, à la page 13.

10. Services d'Administration Affiliés (SAA) Inc., mémoire de janvier, à la page 5.

11. Cold Springs Farm Ltd., mémoire de janvier, aux pages 5 et 6.

12. Déclaration de M. Cyril Leyenstein pour le compte de l'Association canadienne des transformateurs de volailles, le 1^{er} juin 1991, à la page 2; déclaration supplémentaire de témoin de M. R. de Valk pour le compte de l'Association canadienne des importateurs réglementés, audience de janvier, à la page 3.

Il serait en outre possible d'améliorer l'aspect équité de la répartition des contingents d'importation effectuée selon la méthode actuelle, qui autorise l'attribution d'environ 60 p. 100 de l'ensemble des contingents d'importation de poulet et de dindon d'après les profils d'importation connus d'il y a 15 à 20 ans. Un autre facteur préoccupant est celui de la répartition inégale des contingents d'importation à l'intérieur des segments de l'industrie qui a fait l'objet de nombreuses discussions au cours des audiences.

Compte tenu des possibilités d'amélioration sur les plans de la compétitivité et de l'équité, nous excluons de nos choix la méthode actuelle pour les secteurs du poulet et du dindon.

Nombre des parties favorables au statu quo ont préconisé ou appuyé des modifications modestes qui, à leur avis, permettent d'améliorer la méthode actuelle de répartition. Ces parties étaient de l'avis que tous les problèmes de la méthode actuelle de répartition devaient se régler dans le cadre d'un processus d'évolution, et non par des changements radicaux.

Même si des modifications comme la cessibilité et des mesures pour augmenter la transparence constitueraient des améliorations notables de la méthode actuelle, nous croyons que ces mesures ne vont pas assez loin, pour ce qui est de régler les questions soulevées lors de l'évaluation de cette méthode. Par conséquent, la méthode actuelle avec modifications n'est pas considérée comme étant la méthode optimale de répartition des contingents d'importation pour ce secteur.

Aucune des parties n'a manifesté son appui à une répartition par enchère des contingents d'importation de poulet et de dindon. Dans un mémoire conjoint, l'OCCP et l'OCCD ont soutenu que la mise aux enchères serait incompatible avec la gestion de l'offre et nuirait à la stabilité actuelle de ces industries, qui sont soumises à la gestion de l'offre¹³. D'autres parties se sont vivement opposées à un système d'enchères en raison du manque de prévisibilité que suppose l'obtention d'approvisionnements importés. La sécurité d'approvisionnement semblait être le facteur le plus important pour les participants de l'industrie, notamment les transformateurs.

Les conséquences de l'interruption des approvisionnements sont plus fortes pour l'industrie de la transformation de la volaille que pour la plupart des autres industries qui utilisent des produits d'importation contrôlée. La certitude de l'accès à des approvisionnements adéquats est un facteur important dans l'évaluation des décisions d'investissement des entreprises de transformation de la volaille.

Nous croyons que l'enchère est l'approche optimale pour régler les questions d'équité dans le secteur des produits laitiers, mais lors de l'analyse de cette méthode pour le poulet et le dindon, nous avons constaté que les industries de la volaille diffèrent de l'industrie laitière sur certains points importants. Premièrement, le produit est homogène, c'est-à-dire que les transformateurs et les consommateurs ne font pas la distinction entre le produit national et le produit importé. Deuxièmement, dans nombre de cas, les importations de poulet et de dindon servent d'intrant à la fabrication de produits surtransformés. Ceci, à notre avis, signifie qu'on

13. Office canadien de commercialisation du poulet et Office canadien de commercialisation du dindon, mémoire conjoint de juin, aux pages 2 et 6.

risque probablement plus, en raison des changements importants dans les profils d'importation, de perturber les activités des utilisateurs en aval qui dépendent du produit et, par conséquent, de gêner le fonctionnement harmonieux du marché. Si, par exemple, une forte partie des approvisionnements d'importation d'une province devait passer à une autre province à l'enchère suivante, cela pourrait provoquer des déséquilibres régionaux graves et brusques. L'interruption des approvisionnements importés pourrait causer des problèmes aux usines de transformation de poulet et de dindon qui, souvent, n'ont pas la possibilité de remplacer à court terme ces importations par des produits nationaux. Par conséquent, nous excluons l'enchère en tant que méthode optimale de répartition des contingents d'importation pour ce secteur.

Tout bien pesé, nous croyons que la méthode de la part du marché offrirait la meilleure réponse aux faiblesses de la méthode actuelle, pour ce qui est de répartir les contingents d'importation de poulet et de dindon. Tout d'abord, cette approche récompenserait ceux qui appuient l'industrie intérieure, les contingents d'importation étant confiés aux participants de l'industrie qui sont les plus «actifs» sur le marché. Ainsi, si la totalité des achats et des ventes de produits avicoles comptaient dans le calcul de la base d'affectation de chaque entreprise, celles qui achètent et vendent le plus de volaille, canadienne et importée, recevraient un volume proportionnel du contingent d'importation l'année suivante. De plus, la formule utilisée pour calculer l'activité économique ou la part du marché pourrait conférer des contingents d'importation plus importants aux activités de transformation effectuées par les participants de l'industrie, ce qui favoriserait la transformation des produits avicoles au Canada. Il faut ajouter que le volume attribué à chaque entreprise d'une année à l'autre serait raisonnablement prévisible, par tranches, d'après la connaissance que possède l'entreprise de sa part du marché et du volume qui lui a été attribué l'année précédente.

Toutefois, la méthode selon la part du marché pose deux difficultés potentielles. Tout d'abord, si les quantités limitées des contingents d'importation de poulet et de dindon sont réparties sur une base trop large, comme cela se produirait dans l'approche «part du marché - tous les participants», le nombre de requérants serait trop grand et chacun recevrait un volume relativement modeste du contingent d'importation, ce qui rendrait la méthode assez inefficace. De plus, comme l'ont soutenu nombre de parties, les deux propositions préconisant la part du marché et examinées par le personnel du Tribunal seraient difficiles à administrer et imposeraient aux requérants un fardeau inutile (calculs, tenue de dossiers et paperasserie).

Pour formuler notre recommandation à l'égard de la méthode optimale de répartition des contingents d'importation de poulet et de dindon, nous avons tenu compte des deux grandes différences entre les industries du poulet et du dindon et les autres industries touchées par les contrôles à l'importation que nous avons mentionnées dans notre analyse de la proposition de l'enchère, c'est-à-dire que les produits avicoles ne sont pas homogènes et qu'ils peuvent servir d'intrants à la fabrication de produits surtransformés. De façon à obtenir les avantages inhérents à l'approche de la part du marché tout en réduisant l'effet des éléments négatifs, nous proposons ce qui suit.

(i) Mise en réserve pour les produits non-LMIC

Conformément aux recommandations du Conseil consultatif sur l'adaptation¹⁴ et au Rapport du Groupe de travail national sur la volaille¹⁵, nous recommandons, en tant que première étape de la répartition des contingents d'importation de poulet et de dindon, qu'une part soit attribuée aux transformateurs qui fabriquent des produits non-LMIC à l'aide d'intrants avicoles LMIC. Les procédures pour cette part des affectations du contingent d'importation de poulet et de dindon doivent demeurer les mêmes que pour la mise en réserve actuelle de contingents d'importation concernant la production avicole non-LMIC.

Certaines parties ont laissé entendre que, dans un proche avenir, le volume des contingents d'importation de poulet et de dindon, en raison des augmentations ALÉ, ne suffira pas pour répondre à la totalité de la production avicole non-LMIC¹⁶. Par conséquent, nous recommandons que cette mise en réserve préalable d'un contingent d'importation ne soit pas restreinte à tout niveau.

(ii) Attribution aux transformateurs seulement

Le reste des contingents d'importation de poulet et de dindon ne doit être attribué qu'aux entreprises des secteurs de la transformation. Tous les transformateurs avicoles enregistrés au provincial ou au fédéral, y compris les transformateurs primaires ou secondaires, les surtransformateurs et les transformateurs intégrés, sans égard à leur taille, pourront demander un contingent d'importation dans le cadre de cette méthode. Les entreprises des autres niveaux du circuit de distribution ne pourraient pas recevoir de contingents d'importation, même si elles effectuent certaines des fonctions des transformateurs avicoles. À titre d'exemple, un établissement d'alimentation au détail ou de service d'alimentation qui fait la découpe et le désossage de poulets entiers ne serait pas admissible. Nous sommes conscients que ce principe pourrait engendrer certaines pressions afin de redéfinir les limites des activités qui constituent la transformation avicole et qu'il faudra que les administrateurs du programme élaborent des lignes directrices précises pour régler cette question.

Nous reconnaissons que l'adjudication des contingents d'importation à un seul niveau du circuit de distribution n'est peut-être pas aussi équitable que la proposition visant à les attribuer à tous les participants de l'industrie. Toutefois, à notre avis, les avantages inhérents à l'attribution des contingents d'importation uniquement aux transformateurs ont préséance sur le principe général de l'équité envers tous. En outre, la méthode de la valeur ajoutée est une amélioration, par rapport à la méthode actuelle qui autorise la répartition des contingents d'importation de façon très inégale entre les segments de l'industrie et au sein de ceux-ci.

Le secteur de la transformation a mis en place une infrastructure à fort apport en capital afin de transformer les produits avicoles. Les transformateurs ont effectué des investissements considérables dans leurs usines et équipements, emploient une main-d'oeuvre importante dans

14. Conseil consultatif sur l'adaptation, *S'adapter pour gagner*, mars 1989, à la page 131.

15. Rapport du Groupe de travail national sur la volaille, *Partenaires dans la croissance pour le développement d'une seconde génération de système de gestion de l'offre de la volaille*, le 15 mars 1991, à la page 22.

16. Cambridge Foods Inc., déclaration de témoin, M. Malcolm Garner, le 4 juin 1992, à la page 2.

leurs usines et sont ceux qui ont les meilleures possibilités d'ajouter de la valeur aux produits importés au Canada. Ces transformateurs exploitent des installations fortement spécialisées et dépendent des approvisionnements en volaille, canadienne et importée. Pour fonctionner efficacement, ce secteur a besoin d'une source prévisible d'approvisionnement.

Les secteurs de la transformation du poulet et du dindon sont pris entre un système de gestion de l'offre, qui contrôle l'approvisionnement intérieur en oiseaux vivants, et des acheteurs exigeants des industries de la vente au détail et des services d'alimentation. Tout problème d'approvisionnement éprouvé par le secteur de la transformation est en retour transmis aux détaillants et aux services d'alimentation et, en définitive, au consommateur final des produits avicoles. Le secteur de la transformation, comme le faisait remarquer la Maple Lodge Farms Ltd., [traduction] «est le secteur le plus vulnérable du système de gestion de l'offre, car il est en interface entre un marché réglementé, celui des approvisionnements en volaille vivante, et la libre entreprise du niveau des grossistes. Ce secteur protège les producteurs contre l'instabilité du marché et, en fait, assure les rendements et la structure de prix nécessaires pour maintenir la gestion de l'offre¹⁷». Pour la plupart des autres participants de l'industrie, comme les importateurs, les distributeurs, les détaillants et les entreprises de services d'alimentation, il n'est pas aussi essentiel de disposer de produits avicoles, car à ces niveaux, les entreprises n'ont généralement pas d'infrastructure de fabrication dépendant uniquement de la disponibilité du poulet et du dindon.

(iii) Répartition d'après la valeur ajoutée

La valeur ajoutée par chaque transformateur se mesurerait annuellement comme correspondant à la différence entre la valeur des ventes de produits avicoles LMIC du transformateur et la valeur de ses achats de produits avicoles LMIC au cours d'une période représentative de 12 mois¹⁸. Les ventes et les achats de produits fabriqués ici et de produits avicoles LMIC importés seraient admissibles, car la plupart du temps, les registres des transformateurs ne font pas la distinction entre les approvisionnements importés et les autres. Les transactions apparentées entre entreprises affiliées ne constitueraient pas des achats et des ventes pouvant être utilisés lors du calcul de la valeur ajoutée. Chaque transformateur admissible recevrait une part proportionnelle des contingents d'importation disponibles, d'après le montant relatif de la valeur qu'il ajoute aux produits de poulet et de dindon.

Étant donné que les contingents d'importation pour la fabrication de produits non-LMIC seraient «mis en réserve» avant les affectations de valeur ajoutée, les ventes de produits non-LMIC ne seraient pas admissibles aux fins des affectations de contingents d'importation d'une entreprise d'après la valeur ajoutée. Ainsi, les achats de volaille LMIC destinés à être utilisés pour la production non-LMIC seraient retranchés du total des achats de volaille LMIC.

17. Maple Lodge Farms Ltd., mémoire final, le 25 juin 1992, à la page 7.

18. Les dispositions actuelles relatives à la mise en réserve d'un contingent d'importation pour la fabrication de produits non-LMIC reposent sur le volume de production de ces produits au cours de la période précédente allant du 1^{er} septembre au 31 août. Les mêmes 12 mois pourraient servir à calculer le montant de la valeur ajoutée par chaque transformateur. Cette période laisse aux transformateurs un délai suffisant pour effectuer les calculs nécessaires et remplir la formule de demande et, à la DGLEI, le temps de calculer les affectations individuelles avant d'amorcer l'année civile suivante.

Cette méthode, selon nous, serait relativement facile à administrer, du point de vue du gouvernement et des participants. Les chiffres d'achat et de vente peuvent être directement extraits de la plupart des systèmes de comptabilité. Nous croyons que cette méthode ne laisse que peu de place à la liberté de décision en matière administrative. Pour effectuer des contrôles, on pourrait procéder à des vérifications aléatoires des dossiers des requérants et faire examiner les demandes par un comptable indépendant qui les signerait, comme c'est actuellement la pratique pour les parties «en parts égales» et «la fabrication de produits non-LMIC» du système actuel de répartition des contingents d'importation de poulet et de dindon.

(iv) Cessibilité des contingents d'importation

Les contingents d'importation seraient cessibles. Nous ne voyons aucune raison de restreindre la cession de contingents d'importation au secteur de la transformation. Ainsi, après l'attribution annuelle initiale, les contingents d'importation peuvent être cédés à des entreprises de n'importe quel niveau du circuit de distribution.

Nous croyons que le marché secondaire demeurera un élément intégral important du système d'approvisionnement en volaille importée. Autoriser la cession des contingents d'importation facilitera, à notre avis, l'utilisation pratique et efficace du marché secondaire pour atténuer les interruptions temporaires prévues.

(v) Divulgarion et mécanisme officiel d'appel

Puisque cette méthode suppose que des renseignements confidentiels doivent être fournis pour le calcul du montant de la valeur ajoutée pour chaque requérant, les portefeuilles de contingents d'importation de chaque transformateur ne seront rendus publics que par tranches. Cela protégera la confidentialité des renseignements donnés par le requérant, tout en offrant une plus grande transparence qui aidera le marché secondaire à fonctionner plus efficacement. La méthode de répartition doit également comporter un mécanisme officiel d'appel.

(vi) Exigences d'utilisation

Étant donné que le contingent d'importation est attribué en entier au secteur de la transformation, nous ne croyons pas que des exigences d'utilisation trimestrielle sont requises pour le contingent d'importation de poulet dans le cadre de la méthode de répartition recommandée. Le secteur de la transformation a besoin d'un approvisionnement constant en intrants tout au long de l'année et est à même de savoir à quel moment cet approvisionnement est requis. Toutefois, les exigences d'utilisation annuelle et les pénalités de sous-utilisation doivent demeurer en vigueur pour les contingents d'importation du poulet et du dindon.

Le Tribunal est conscient que l'adoption de méthodes entièrement différentes de répartition des contingents d'importation pourrait perturber les entreprises de transformation. Ces entreprises ont investi beaucoup d'argent et emploient un grand nombre de personnes. Certaines de ces entreprises pourraient devenir inactives si un changement important se produisait, à un moment donné, dans la répartition de la partie importée de l'approvisionnement, sans que l'approvisionnement intérieur puisse assurer le remplacement.

En Ontario et au Québec, quelques transformateurs intégrés importants sont maître d'un pourcentage élevé de la production provinciale. Certains surtransformateurs indépendants ont allégué que ces grandes entreprises ne sont pas disposées à approvisionner le secteur des surtransformateurs indépendants¹⁹. Ces surtransformateurs indépendants craignent de ne pas pouvoir obtenir de volaille produite ici pour remplacer les importations dont ils dépendent actuellement.

À la lumière de ce qui précède, le Tribunal recommande que tous les transformateurs qui détiennent présentement des contingents d'importation connus se voient attribuer le volume de base connu²⁰ de leurs contingents d'importation ou la quantité calculée d'après le système de la valeur ajoutée, suivant la plus grande de ces deux valeurs. Dans ce genre de scénario, si le volume de base connu est plus élevé que la part attribuée à une entreprise en vertu de la méthode reposant sur la valeur ajoutée, le transformateur continuerait à recevoir le volume de base connu et ne participerait pas à toute croissance des contingents d'importation jusqu'à ce que la part attribuée à l'entreprise calculée selon la valeur ajoutée dépasse le volume de base connu. Précisons que cette disposition exigera un processus itératif afin de calculer les affectations individuelles définitives. Même si cette méthode peut être quelque peu plus complexe qu'une approche directe selon la valeur ajoutée, le fardeau supplémentaire qu'elle engendre peut facilement, à notre avis, être absorbé grâce à l'ordinateur.

Afin d'illustrer quelle proportion du contingent d'importation de poulet serait redistribuée dans le cadre de la méthode que nous recommandons, nous avons réparti en cinq catégories l'affectation actuelle :

- «Attribution connue transformateurs» est le volume du contingent d'importation de base connu attribué à tous les transformateurs.
- «Attribution connue autres» est le volume du contingent d'importation de base connu attribué aux autres niveaux du circuit de distribution.
- «Attribution non-LMIC» est le volume de l'augmentation ALÉ attribué aux transformateurs fabriquant des produits de poulet non-LMIC.
- «Autre croissance ALÉ» est le volume de l'augmentation ALÉ non requis pour répondre aux besoins des fabricants de produits de poulet non-LMIC.
- «Croissance du marché» est l'augmentation du contingent global d'importation résultant des augmentations du volume de la production intérieure depuis la mise en place des contrôles d'importation.

Nous illustrons au Tableau 6.1 la part, en volume et en pourcentage, du contingent total d'importation total de poulet attribuée à chacune des cinq catégories en 1991.

19. Exposé de la Cie de Volailles Maxi Ltée devant le Tribunal, le 16 septembre 1991, aux pages 12 à 18; témoignage de témoin, M. Jean Lauzon de T. Lauzon Ltée, le 27 janvier 1992, aux pages 18 et 19.

20. Le volume de base connu d'un contingent d'importation est la quantité qui a été attribuée, lors de l'entrée en vigueur des contrôles d'importation, aux importateurs officiels au cours de la période s'allant de 1976 à 1978 pour le poulet et de 1971 à 1973 pour le dindon. Le contingent d'importation de base connu, obtenu par l'acquisition d'entreprises titulaires de contingents d'importation ou par fusion avec celles-ci, fait partie du total de l'affectation de base connue et continuerait à être garanti au bénéficiaire actuel.

Tableau 6.1

RÉPARTITION DU CONTINGENT D'IMPORTATION DE POULET
1991

<u>Catégorie</u>	<u>Kilogrammes</u>	<u>Pourcentage</u>
Attribution connue - transformateurs	17 122 675	40
Attribution connue - autres	7 423 717	17
Attribution non-LMIC	4 862 611	11
Autre croissance ALÉ	1 976 591	5
Croissance du marché	<u>11 359 421</u>	<u>27</u>
Total	42 745 015	100

Source : Données de la DGLEI.

Dans le cadre de la méthode recommandée de répartition des contingents d'importation, la catégorie «attribution non-LMIC» correspondrait au même niveau, soit 11 p. 100 de l'affectation totale, tandis que, collectivement, les transformateurs connus pourraient recevoir au moins leur portefeuille actuel (40 p. 100 de l'affectation totale). Les volumes attribués présentement aux trois autres catégories (49 p. 100) seraient redistribués au sein des secteurs de la transformation. Ainsi, on redistribuerait au moins 49 p. 100 de l'affectation totale de 1991 des contingents d'importation de poulet à l'aide de la méthode recommandée.

Nombre de parties ont fait remarquer que toute autre solution que le statu quo entraînerait des modifications aux profils régionaux d'importation. Toutefois, à notre avis, la méthode de répartition recommandée, avec la garantie que chaque transformateur recevra au moins le volume de son affectation de base connue, devrait réduire les fluctuations régionales des importations. De plus, nous avons constaté que la transformation de la volaille au Canada se fait principalement en Ontario et au Québec et que les titulaires actuels de contingents d'importation se trouvent surtout dans ces deux provinces. Pour cette raison, nous doutons qu'il se produise une modification appréciable de la répartition régionale des contingents d'importation à la suite de la mise en oeuvre de la méthode que nous recommandons.

En bref, le Tribunal recommande que les contingents d'importation de poulet et de dindon soient attribués d'abord aux transformateurs fabriquant des produits avicoles non-LMIC à l'aide d'intrants avicoles LMIC. Les contingents d'importation restants seraient attribués aux transformateurs avicoles enregistrés au fédéral ou au provincial, d'après le montant de la valeur qu'ajoute chaque transformateur. Ces contingents d'importation seraient cessibles au cours de l'année où ils ont été attribués et le volume accordé à chaque titulaire de contingents d'importation serait divulgué, par tranches déterminées. Afin d'atténuer les interruptions prévues chez les transformateurs avicoles qui dépendent fortement des approvisionnements importés, les transformateurs qui détiennent présentement des contingents connus d'importation se verraient

accorder leur volume de base connu ou ce à quoi ils ont droit en vertu du système de valeur ajoutée, selon la plus élevée de ces deux valeurs.

À notre avis, le système des LIS de poulet et de dindon, sous sa forme actuelle, remplit une fonction différente de celle des contingents d'importation sur les marchés avicoles. Le système des LIS sert à atténuer les pénuries, lorsque les systèmes d'approvisionnement intérieurs sont temporairement à court et que les contingents d'importation ne sont pas disponibles. Il aide également les fabricants de produits avicoles non-LMIC qui souhaitent élargir leur production de marchandises non-LMIC sans recourir aux approvisionnements intérieurs plus coûteux. De plus, les LIS permettent aux entreprises d'effectuer des marchés-tests et d'obtenir des intrants à faible coût pour les produits surtransformés destinés aux marchés d'exportation.

Par conséquent, nous recommandons que les critères de délivrance des LIS concernant les produits de poulet et de dindon demeurent différents de la méthode de répartition des contingents d'importation de ces produits. Contrairement à notre recommandation relative à l'admissibilité des participants de l'industrie désirant obtenir des contingents d'importation, les LIS devraient être mises à la disposition de tous les niveaux du circuit de distribution qui ont démontré un besoin, tel que défini par les quatre critères de délivrance. Cette recommandation constitue une double «souple de sûreté» en ce sens que si les producteurs intérieurs n'approvisionnent pas adéquatement les marchés avicoles canadiens, on pourra recourir à des LIS garantissant que les transformateurs auront accès à des approvisionnements adéquats. Par ailleurs, si le secteur de la transformation n'utilise pas l'influence dominante qu'il exerce sur les approvisionnements de volaille d'une manière réceptive aux besoins du marché afin d'approvisionner adéquatement le marché canadien, les autres niveaux du circuit de distribution pourront s'approvisionner en volaille par l'entremise du système des LIS.

3. Oeufs en coquille

a) Options de répartition du contingent d'importation : Méthode actuelle et méthodes de remplacement

(i) Méthode actuelle

Les œufs en coquille ont été inscrits à la LMIC le 9 mai 1974, mais le contingent global d'importation des œufs en coquille n'a été fixé que le 4 juillet 1975. Jusqu'en 1989, le contingent correspondait à 0,675 p. 100 de la production d'œufs en coquille de l'année précédente, conformément aux données de Statistique Canada, et a été attribué aux importateurs d'après leur rendement antérieur dans l'importation d'œufs en coquille.

En vertu des dispositions de l'ALÉ, le niveau du contingent des œufs en coquille a été relevé en 1989 pour correspondre au niveau moyen réel des importations au cours des cinq années précédant l'entrée en vigueur de l'Accord. Cette révision intégrait au contingent global les importations supplémentaires effectuées au cours de ces cinq années. Ce redressement portait le contingent global d'importation des œufs en coquille à 1,647 p. 100 de la production intérieure d'œufs de l'année précédente (moins les œufs d'incubation de poulet à griller). L'augmentation de contingent ALÉ a été attribuée uniquement aux postes de classement d'œufs enregistrés au

fédéral, proportionnellement à la part du marché de chaque poste, corrigée d'après les déclarations d'excédents.

La répartition du contingent d'importation des œufs en coquille se fait en fonction de 10 périodes correspondant aux mois de l'année, mars-avril représentant la troisième période et novembre-décembre, la dixième. Ces deux grandes périodes sont celles où la demande culmine. Septembre et octobre sont également des périodes où la demande est relativement forte. Ces quatre périodes reçoivent 85 p. 100 du contingent global d'importation, ce qui laisse 15 p. 100 pour les six autres mois de l'année.

L'attribution du contingent s'échelonne sur plusieurs périodes afin de garantir la réceptivité aux besoins du marché, au fil de la fluctuation des besoins, et de prévenir les perturbations (de prix) du marché causées par l'arrivée sur le marché de volumes importants d'importations à faible prix lors d'une période où de grandes quantités d'œufs produits ici sont déclarées excédentaires.

Les titulaires de contingents doivent utiliser au moins 95 p. 100 de leur contingent sinon, ce dernier sera ramené l'année suivante au volume réel d'utilisation.

On accorde deux catégories de LIS visant les œufs en coquille :

- 1) importer des œufs en coquille pour la revente, s'ils ne sont pas disponibles de sources intérieures;
- 2) importer des œufs pour la surtransformation et la réexportation.

L'utilisation des LIS a connu une brusque diminution; elle s'établissait à un maximum de 8 millions de douzaines d'œufs en 1985 pour chuter à zéro en 1989 et au cours des années subséquentes (à l'exception de faibles volumes récents de LIS autorisant l'importation des œufs à surtransformer et à réexporter). L'une des principales raisons de cette diminution semble être le volume plus élevé du contingent d'importation disponible en raison de l'augmentation ALÉ.

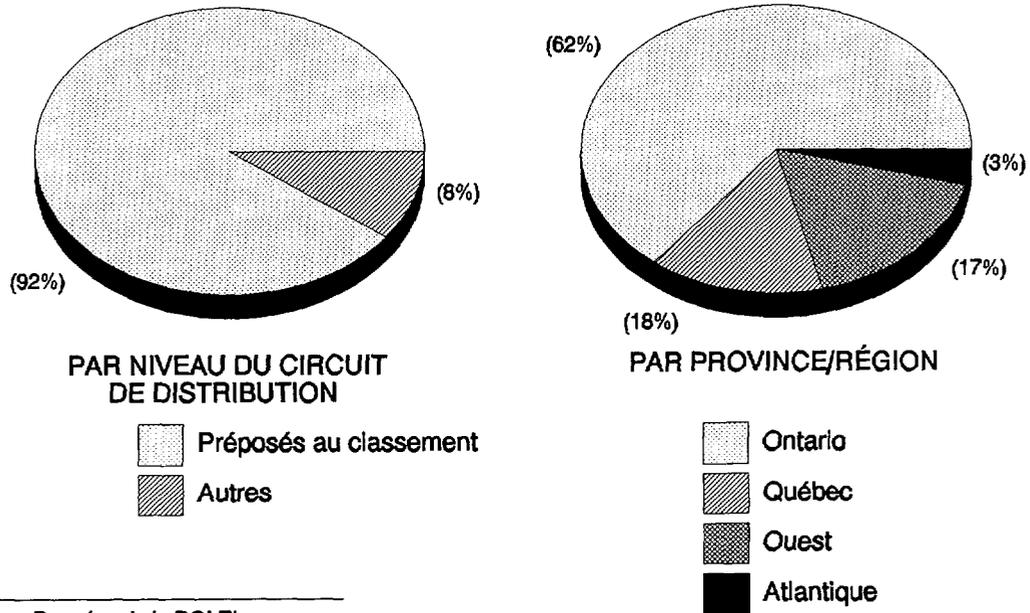
En 1988, 22 entreprises seulement étaient titulaires du contingent d'importation d'œufs en coquille. De ce nombre, 13 étaient des postes de classement d'œufs enregistrés au fédéral, tandis que les 9 autres faisaient partie d'autres niveaux du circuit de distribution. En 1991, 83 entreprises étaient titulaires d'un contingent d'importation. De ce nombre, 74 étaient des postes de classement d'œufs enregistrés au fédéral et les neuf autres appartenaient à d'autres niveaux du circuit de distribution. Les postes de classement d'œufs détenaient cette année-là environ 92 p. 100 du contingent global.

La forte concentration du contingent d'importation en Ontario et au Québec (80 p. 100 en 1991) rend compte à la fois de l'activité antérieure des importateurs d'œufs en coquille dans ces provinces et du fait que plus de 50 p. 100 de la production et du classement intérieurs des œufs en coquille se retrouvent également en Ontario et au Québec.

Nous illustrons à la figure 6.3 la répartition du contingent d'importation des œufs en coquille selon le niveau du circuit de distribution et les provinces ou régions.

Figure 6.3

RÉPARTITION DU CONTINGENT D'IMPORTATION (1991)
OEUFS EN COQUILLE



(ii) Méthode actuelle avec modifications

En vertu de cette proposition, la méthode actuelle de répartition du contingent d'importation serait modifiée afin d'autoriser l'entière cessibilité temporaire ou à long terme des contingents d'importation. De plus, la méthode actuelle comporterait un mécanisme officiel d'appel et les volumes de contingents d'importation attribués aux entreprises individuelles seraient divulgués par tranches.

(iii) Enchère

Dans une enchère des œufs en coquille, il faudrait régler nombre des mêmes questions que celles soulevées dans notre analyse des enchères de fromage, au chapitre IV des présentes. On pourrait autoriser toutes les parties intéressées de tous les niveaux du circuit de distribution à soumissionner à l'égard de contingents d'importation, sur une base annuelle, ou on pourrait restreindre l'admissibilité aux postes de classement d'œufs enregistrés au fédéral.

De plus, il faudrait fixer les tailles de lots économiques minimales de soumission, ainsi que les niveaux maximaux des portefeuilles de contingents d'importation que peuvent détenir individuellement les entreprises, y compris les sociétés affiliées.

b) Évaluation et recommandations

Le CCTOV était fortement favorable au maintien de la méthode actuelle de répartition du contingent d'importation d'œufs en coquille. Selon le CCTOV, l'attribution du contingent aux postes de classement d'œufs était à la fois prévisible et efficace. Toutefois, il a reconnu que des modifications mineures à la méthode actuelle, par exemple l'ajout de la cessibilité, seraient [traduction] «importantes, parce qu'elles élimineraient ce qui semble être perçu comme des irritants clés²¹».

Par ailleurs, l'OCCO s'opposait au maintien de la méthode actuelle de répartition du contingent d'importation d'œufs en coquille, parce que celle-ci acheminait les importations vers les régions du pays où l'approvisionnement était excédentaire, tandis que d'autres régions connaissaient des pénuries.

La Coalition et l'ACRSA ont toutes deux formulé des recommandations générales selon lesquelles les contingents d'importation de tous les produits devraient être répartis selon la part du marché. Ces deux associations ont ensuite traité plus abondamment du caractère désirable de cette méthode de répartition pour le poulet, le dindon et le fromage, mais aucune des deux n'a expressément mentionné les œufs en coquille.

Nous sommes d'avis que la méthode actuelle de répartition du contingent d'importation d'œufs en coquille répond aux exigences et aux besoins de ce secteur du marché. En même temps, nous reconnaissons qu'il existe des situations de surapprovisionnement et de sous-approvisionnement dans diverses régions du pays et que l'OCCO engage des frais pour essayer de corriger ces anomalies.

Toutefois, nous ne croyons pas que ces déséquilibres régionaux de l'offre sont causés par la méthode actuelle de répartition du contingent d'importation, puisque les importations représentent une très faible partie de la demande totale du marché canadien. Les problèmes seraient plutôt structureux et découleraient de l'attribution des contingents de production dans le cadre du système de gestion de l'offre. Même s'il en est ainsi, les problèmes régionaux d'approvisionnement sont aggravés dans une certaine mesure par la méthode actuelle de répartition du contingent d'importation, qui peut favoriser les importations directes dans certaines régions du pays qui ont déjà un excédent d'approvisionnement intérieur.

La méthode actuelle de répartition du contingent d'importation n'est pas équitable, car en règle générale, seuls les postes de classement d'œufs peuvent importer des œufs en coquille.

La méthode de l'enchère nous semble le meilleur moyen de corriger les faiblesses du système actuel. L'OCCO a préconisé une enchère réservée aux postes de classement d'œufs enregistrés au fédéral. Selon nous, les postes de classement d'œufs demeureront les principaux importateurs d'œufs en coquille, dans un système d'enchère, mais nous ne voyons aucune raison d'exclure les autres niveaux du circuit de distribution du processus d'adjudication.

21. Transcription, le 12 juin 1992, à la page 4220.

Les postes de classement d'œufs sont les premiers destinataires de la production intérieure d'œufs. En fait, en vertu des lois provinciales, tous les œufs vendus dans les magasins de détail et par l'entremise des grossistes doivent être classés. Les postes de classement d'œufs ajoutent de la valeur lorsqu'ils lavent, classent et conditionnent les œufs canadiens et les préparent à la vente au consommateur final. De plus, les exigences d'Agriculture Canada selon lesquelles les installations d'entreposage et d'inspection doivent être adéquates favorisent la prédominance des postes de classement d'œufs en tant que gros importateurs d'œufs en coquille. Les installations dont disposent actuellement les postes de classement pour le stockage et l'inspection des œufs canadiens confèrent à ceux-ci un avantage inhérent sur les autres niveaux du circuit de distribution.

Toutefois, les œufs en coquille importés qui ont déjà été classés et, souvent même conditionnés par l'exportateur pour la revente au consommateur, ne doivent subir aucune autre transformation. Par conséquent, les entreprises canadiennes qui effectuent le classement d'œufs agissent en l'occurrence simplement comme distributeurs et ne jouent pas de rôle différent de celui d'autres importateurs qui agissent uniquement comme distributeurs.

Le CCTOV s'opposait fermement à un système d'enchères²². L'une des principales objections de l'industrie à un système d'enchères était le niveau d'incertitude ou d'imprévisibilité que générerait cette méthode de répartition. C'est un point de vue qui nous semble difficile à admettre. Les œufs en coquille importés représentent un pourcentage si faible de la demande totale intérieure d'œufs en coquille (moins de 2 p. 100) que la question de la disponibilité ou de la non-disponibilité d'œufs en coquille importés pour les postes de classement d'œufs pourrait difficilement être considérée comme essentielle à leur fonctionnement. Cela semble d'autant plus vrai que le tiers seulement des postes de classement d'œufs admissibles se sont donné la peine de demander un contingent d'importation.

Un système d'enchères ne réglera pas directement le problème des déséquilibres régionaux de l'offre. Toutefois, il permettra aux forces du marché de jouer un plus grand rôle dans la répartition du contingent d'importation. Les postes de classement d'œufs des régions du pays où on déclare déjà une production excédentaire à l'OCCO pourraient moins facilement présenter des soumissions et importer des œufs en coquille dans ces régions. Même s'ils étaient portés à le faire, d'autres postes de classement d'œufs de ces provinces, aux prises avec des pénuries d'approvisionnement, soumissionneraient probablement de façon plus énergique pour obtenir un contingent d'importation et répondre à leur situation particulière. Il faut entendre par là que ces derniers tiendraient probablement également compte de la situation de l'offre intérieure, ce que les importateurs et les autres niveaux du circuit de distribution seraient moins à même de faire.

Par conséquent, nous recommandons que les contingents d'importation d'œufs en coquille antérieurs et postérieurs à l'ALÉ soient ouverts aux importateurs de tous les niveaux du circuit de distribution au moyen d'une enchère. L'enchère offrirait toutes les caractéristiques de l'enchère de fromage décrite au chapitre IV du présent rapport, sous réserve des modifications suivantes :

22. Transcription, le 12 juin 1992, aux pages 4222 et 4223.

- 1) L'enchère aurait lieu une fois l'an, pour une période d'un an.
- 2) Les parts de contingent seraient subdivisées en 10 périodes, correspondant aux périodes d'importation existantes. Septembre et octobre, et les périodes plus longues de mars-avril et de novembre-décembre continueraient à recevoir 85 p. 100 de l'attribution annuelle d'un titulaire. Les 15 p. 100 restants seraient répartis sur les six autres mois de l'année (2,5 p. 100 par mois).
- 3) On fixerait une limite maximale de 20 p. 100 aux portefeuilles individuels de contingents.

La répartition du contingent d'importation sur un certain nombre de périodes de l'année permettra de s'assurer que le marché continue à pouvoir répondre aux fluctuations de la demande. Cette méthode permettra également d'éviter les perturbations du marché causées par l'arrivée au Canada de volumes appréciables d'importations à faible prix au cours de périodes où de forts volumes d'œufs produits ici sont déclarés excédentaires.

L'OCCO s'est offert pour administrer l'enchère et utiliser une partie du produit pour réduire les droits imposés aux producteurs d'œufs, ce qui entraînerait probablement une baisse des prix aux consommateurs. À notre avis, il ne convient pas qu'un office de gestion de l'offre administre une enchère de contingent d'importation, pour les mêmes raisons que celles invoquées dans notre analyse de l'enchère de fromage.

Nous recommandons le maintien intégral des critères actuels de délivrance des LIS visant les œufs en coquille.

En ce qui a trait aux demandes de LIS concernant les œufs en coquille destinés à la revente et qui ne peuvent pas être obtenus de sources intérieures, les licences devraient être délivrées aux requérants qui répondent aux exigences actuelles énoncées dans les Avis aux importateurs pertinents de la DGLEI. La seule modification à ce mécanisme serait que les requérants qui ont obtenu des LIS seront tenus d'acquitter un droit égal au prix d'adjudication des œufs en coquille lors de l'enchère la plus récente.

En ce qui a trait aux LIS d'importation d'œufs en coquille aux fins de surtransformation et de réexportation du Canada, les licences devraient être délivrées sans frais aux requérants admissibles.

4. Ovoproduits

a) Options de répartition des contingents d'importation : Méthode actuelle et méthodes de remplacement

(i) Méthode actuelle

Les ovoproduits ont été inscrits à la LMIC le 9 mai 1974, mais aucun contingent d'importation n'a été établi avant juillet 1975. Jusqu'en 1989, le contingent d'ovoproduits

constitué d'œufs liquides et surgelés a été fixé à 0,415 p. 100 de la production d'œufs en coquille de l'année précédente, tandis que le contingent d'œufs en poudre a été établi à 0,615 p. 100.

Les importateurs connus ont reçu des affectations de contingent d'après le volume de leurs importations au cours des années précédant la mise en place des contrôles. Ces contingents ont été attribués trimestriellement, la partie inutilisée des volumes trimestriels étant offerte aux autres importateurs dans les trimestres subséquents, selon l'ordre d'arrivée des demandes. Si les importateurs utilisaient moins de 90 p. 100 de leur affectation, les contingents individuels étaient réduits en conséquence.

En vertu de l'ALÉ, la taille des contingents d'importation d'ovoproduits a été portée au niveau réel moyen des importations au cours des cinq années précédant l'Accord, intégrant ainsi les importations supplémentaires aux niveaux globaux. Par conséquent, les contingents d'ovoproduits et d'œufs en poudre ont été relevés en 1989 à 0,714 p. 100 et à 0,627 p. 100 respectivement de la production d'œufs en coquille de l'année précédente. Dans le cadre du contingent d'ovoproduits constitué d'œufs liquides et d'œufs surgelés, les importateurs ont le choix d'importer au Canada non seulement des œufs liquides ou surgelés, mais également des œufs en coquille non classés, pourvu que ces importations soient acheminées pour être classées à un poste d'œufs transformés enregistré au fédéral.

Les niveaux du contingent global établis avant l'entrée en vigueur de l'ALÉ sont encore répartis entre les importateurs connus, selon leur attribution antérieure, corrigée en cas de sous-utilisation. Les augmentations de contingents ALÉ ont été attribuées uniquement aux requérants exerçant leurs activités dans l'industrie à titre de postes enregistrés d'œufs transformés ou de grossistes ou distributeurs et sont proportionnelles à la part du marché de chaque requérant.

Il existe deux catégories de licences d'importation supplémentaires d'ovoproduits (œufs liquides et œufs surgelés) et d'œufs en poudre :

- 1) importer des ovoproduits lorsqu'il y a pénurie d'approvisionnement de ces produits au Canada;
- 2) importer des ovoproduits aux fins de surtransformation et de réexportation.

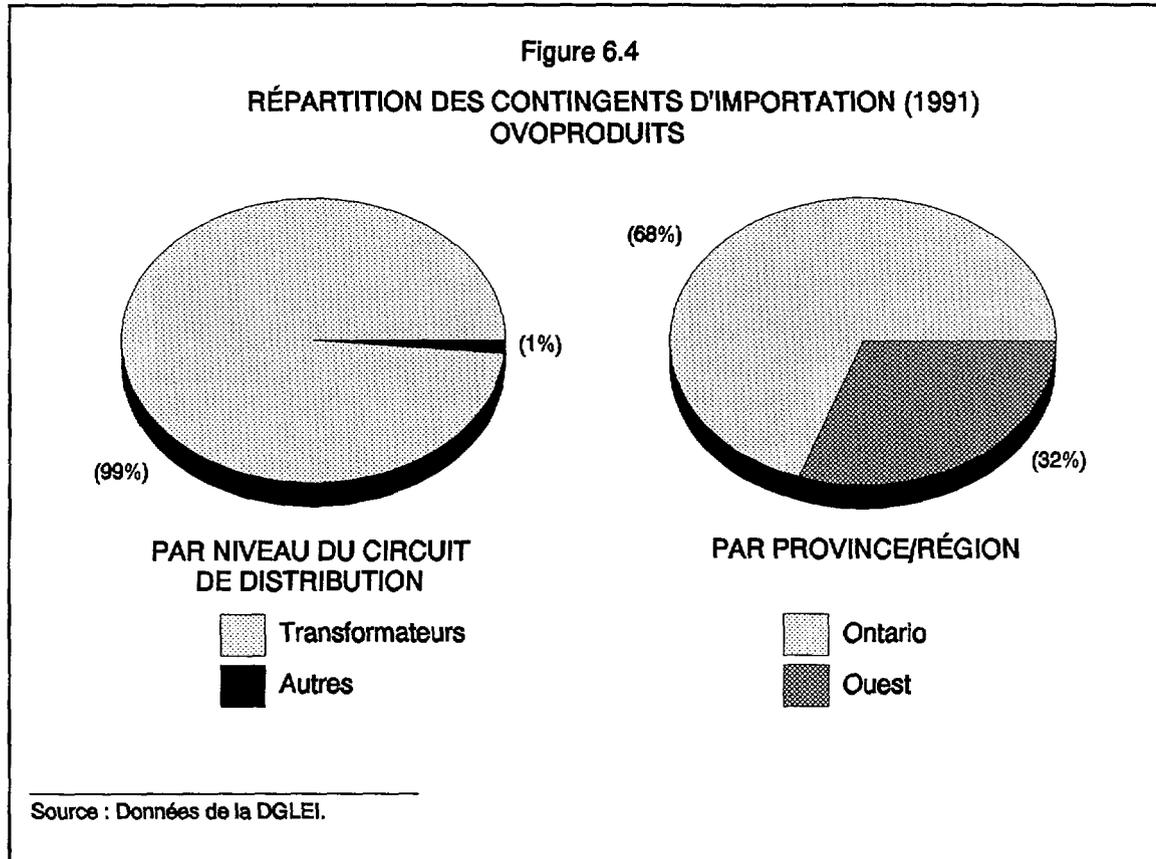
Les demandes de LIS pour utilisation intérieure sont peu fréquentes et portent le plus souvent sur les ovoproduits liquides. Toutefois, on délivre couramment des LIS spéciales à l'égard de quantités importantes d'ovoproduits à réexporter du Canada. En 1991, cette dernière catégorie de LIS correspondait à 7,8 millions de kilogrammes, soit près de quatre fois le niveau du contingent global d'ovoproduits (œufs liquides et œufs surgelés).

On ne demande pas de LIS à l'égard des œufs en poudre, étant donné que le contingent global lui-même est habituellement sous-utilisé, à un point tel que le contingent n'est plus attribué aux importateurs connus. Au lieu de cela, les licences sont délivrées selon l'ordre de réception.

Le nombre total de titulaires de contingents est passé de cinq à quatorze, de 1986 à 1991. Trois de ces entreprises détenaient 75 p. 100 des contingents globaux d'ovoproduits en 1991. Cette même année, environ 99 p. 100 des contingents d'importation d'ovoproduits étaient détenus

par des transformateurs. Les deux tiers des contingents étaient entre les mains d'entreprises dont le siège social est en Ontario.

Nous illustrons à la figure 6.4 la répartition des contingents d'importation d'ovoproduits selon le niveau du circuit de distribution et par les provinces ou régions.



(ii) Méthode actuelle avec modifications

Les modifications possibles à la méthode actuelle de répartition seraient les mêmes que celles décrites pour les œufs en coquille, c'est-à-dire la cessibilité, le mécanisme officiel d'appel et la divulgation des portefeuilles de contingents, par tranches.

b) Évaluation et recommandations

Au cours des audiences du Tribunal, il n'y a pratiquement pas eu d'intervention directe portant sur les ovoproduits. Les intervenants qui ont formulé des observations sur la répartition des ovoproduits étaient généralement favorables au maintien de la méthode actuelle de répartition. Le CCTOV et l'OCCO, notamment, ont abondé dans ce sens, tout comme l'ACIR. Toutefois, l'OCCO était disposé à inclure les ovoproduits dans sa proposition d'enchère sur les œufs, à la

demande du segment des transformateurs ou lorsqu'il pourra segmenter le marché des ovoproduits aux fins de l'établissement des prix.

La Coalition et l'ACRSA ont toutes deux formulé des recommandations générales selon lesquelles les contingents d'importation de tous les produits devraient être répartis d'après la part du marché. Ces deux associations ont poursuivi leur analyse et traité en détail du caractère désirable de cette méthode de répartition pour le poulet, le dindon et le fromage, mais aucune des deux n'a mentionné expressément les ovoproduits.

L'absence de toute autre intervention semble indiquer non seulement qu'il y a un manque d'intérêt des autres parties à détenir des contingents d'importation à l'égard de ces produits, mais également que la méthode actuelle de répartition répond bien aux exigences du marché. Nous n'avons rien trouvé qui aille à l'encontre de cette conclusion. L'absence de preuve de l'existence d'un marché secondaire pour les ovoproduits semble également indiquer que les contingents atteignent les entreprises qui leur attribuent la plus grande valeur.

Par conséquent, nous sommes d'avis que les méthodes actuelles de répartition des contingents d'importation d'ovoproduits sont satisfaisantes et nous ne recommandons que des modifications minimales aux méthodes. Ces modifications ont trait à la cessibilité des contingents d'importation, à la divulgation des portefeuilles de contingents et à la mise en place d'un mécanisme officiel d'appel.

Nous recommandons que les critères actuels de délivrance des LIS visant les ovoproduits soient maintenus sans modification.

CHAPITRE VII

PRINCIPES DIRECTEURS DE LA RÉPARTITION DES CONTINGENTS D'IMPORTATION

1. Introduction

Le Tribunal doit, en vertu du mandat qui lui a été confié dans le cadre de la présente enquête, «formuler des recommandations sur les principes qui régiront de façon générale la répartition des contingents d'importation». Il estime que le terme «principe», dans son acception générale, désigne une règle fondamentale ou un code de conduite qui donne des résultats particuliers. Un principe est une doctrine fondamentale ou une hypothèse qui détermine la façon de faire les choses.

Les principes peuvent être utiles lorsqu'il s'agit de prendre des décisions cohérentes, de régler des conflits ou de réagir à des situations nouvelles. Toutefois, nous avons découvert que la diversité des industries, des produits et des marchés éventuellement visés rendait impossible l'élaboration d'un seul ensemble de principes généraux qui régiraient toutes les situations ayant trait à la répartition future des contingents d'importation. Nous avons donc plutôt consacré notre attention aux objectifs prédominants, sachant que les décideurs, lorsqu'ils prendront des décisions sur la répartition future des contingents, voudront tenir compte des circonstances uniques et des concessions propres aux secteurs visés.

2. Aperçu historique

Lors de l'entrée en vigueur des contrôles d'importation dans les années 70 (à l'égard du poulet, du dindon, des œufs en coquille et du fromage), le principe fondamental régissant leur répartition était de tenir compte des parts antérieures des volumes d'importation. Cette approche avantageait les importateurs officiels et reconnaissait leur rôle prépondérant dans l'importation des marchandises visées.

Dans les années 80, la dynamique du marché a subi une transformation avec l'arrivée de nouveaux produits figurant à la LMIC (p. ex., les produits de poulet enrobés de chapelure ou de pâte) et les changements dans les relations commerciales internationales, dont le plus important découlait de la signature de l'ALÉ. À la suite de ces modifications, le gouvernement semblait tenir compte des principes autres que le rendement antérieur.

À titre d'exemple, l'augmentation des niveaux d'importation de poulet et de dindon découlant de l'ALÉ a d'abord été attribuée aux surtransformateurs de produits non-LMIC (mais qui utilisent des intrants LMIC) et, en second lieu seulement, aux nouveaux arrivés et aux titulaires connus de contingents d'importation. L'augmentation accordée par l'ALÉ à l'égard des œufs en coquille n'a été attribuée qu'aux postes de classement d'œufs enregistrés au fédéral, d'après leur production. De plus, lors de l'inscription à la LMIC, en 1989, des œufs d'incubation et des poussins de poulet à griller, l'affectation initiale des contingents est allée aux importateurs connus, d'après leur volume quinquennal moyen d'importations déclarées.

Toutefois, on faisait savoir immédiatement que, à compter de 1993, le contingent global serait entièrement réattribué aux couvoirs enregistrés au fédéral et réparti selon la production.

Donc, pendant que dans la plupart des industries particulières à une catégorie de produits, les importateurs connus continuaient à dominer la répartition des contingents d'importation, on reconnaissait graduellement que le rendement antérieur n'était pas le seul critère de répartition. Cette évolution dans l'approche à l'affectation des contingents a élargi la distribution des portefeuilles de contingents à divers intervenants du marché, pour lesquels l'accès ne reposait pas sur des précédents. On se rendait également compte des diverses difficultés et des désavantages concurrentiels éprouvés par les différentes industries et les divers niveaux du circuit de distribution.

3. Recommandations sur les principes qui devraient guider généralement la répartition des contingents d'importation

Avant de formuler nos recommandations sur les principes, il est bon de rappeler que nous tenons pour acquis que toute méthode de répartition de contingents d'importation devrait respecter les droits et les obligations du Canada en vertu du GATT, de l'ALÉ et d'autres ententes bilatérales. Il serait particulièrement important que toute méthode de répartition de contingents d'importation soit conforme aux obligations du Canada en vertu du Code des licences d'importation du GATT. Ces obligations supposent, par exemple, que les méthodes de répartition de contingents d'importation n'engendrent pas de restrictions commerciales sur les importations, en plus de celles occasionnées par la restriction elle-même; que les règles d'administration de la méthode de répartition de contingents d'importation devraient être neutres par leur application et administrées de façon juste et équitable; que la méthode de répartition de contingents d'importation ne devrait pas empêcher la pleine utilisation des contingents; et que les procédures d'application afférentes devraient demeurer aussi simples que possible.

Idéalement, notre première recommandation viserait à faire en sorte que les méthodes de répartition de contingents d'importation transmettent aux consommateurs finals toute économie de coûts réalisée sur les produits contrôlés. Toutefois, nous croyons que, pour de nombreux produits, il est peu réaliste d'espérer qu'on puisse mettre au point une méthode de répartition de contingents d'importation qui aurait un effet appréciable sur les prix au consommateur. De toute évidence, il en est ainsi dans le contexte de la présente enquête, où nous étions en présence d'un environnement soumis à la gestion de l'offre, où les volumes d'importation étaient limités à une modeste part de la consommation intérieure totale, et dans laquelle notre mandat nous donnait instruction de formuler des recommandations sur les méthodes nationales optimales de répartition de contingents. Par conséquent, nous nous sommes préoccupés avant tout d'élaborer des méthodes de répartition de contingents d'importation susceptibles de réduire les coûts et de maximiser les facteurs d'équité et de prévisibilité pour les industries visées, sans coût supplémentaire au consommateur.

Nous croyons que les principes qui suivent devraient régir généralement la répartition des contingents.

1. Étude du produit et de l'industrie : toute méthode de répartition de contingents d'importation devrait tenir compte des circonstances propres à un produit ou à une industrie.

Les produits importés au Canada sont soumis à une telle variété de facteurs, d'influences et de conditions qu'aucune méthode générale de répartition de contingents, peu importe le niveau de perfection atteint dans sa conception ou dans son administration, ne conviendrait à la totalité des produits. Voici quelques-uns des facteurs clés relatifs au produit et à l'industrie et dont il faut tenir compte.

● **Facteurs liés au produit :**

- À quel stade de transformation les importations arrivent-elles au Canada? Sont-elles dans la forme finale où elles seront consommées ou sont-elles susceptibles de subir d'autres étapes de transformation au Canada?
- Le produit importé est-il relativement homogène ou est-il différencié?
- Quelle est l'ampleur des importations autorisées par rapport au marché intérieur du produit?

● **Facteurs liés à l'industrie**

- Le produit importé sert-il directement d'intrant dans une industrie soumise à la gestion de l'offre?
- Existe-t-il certains types d'entreprises pour lesquelles l'accès à des produits importés à des prix concurrentiels à l'échelon mondial est jugé essentiel à leur survie?
- Existe-t-il des niveaux du circuit de distribution qui devraient bénéficier d'un accès prioritaire aux importations contingentées, en raison de leur situation dans la chaîne de production ou des pressions concurrentielles particulières qu'ils doivent affronter?
- Avec quelle facilité les acheteurs du produit importé pourraient-ils remplacer tout approvisionnement perdu par un produit de sources intérieures? Existe-t-il des contraintes de production ou de commercialisation qui leur interdiraient l'accès à court terme aux produits canadiens de remplacement?

2. Libre accès : tous les participants de l'industrie devraient avoir la même possibilité d'accès direct aux contingents d'importation.

La méthode optimale de répartition est celle qui répond efficacement à la dynamique du marché par une admissibilité large et ouverte, ce qui comprend la facilité d'entrée et de sortie. Ce n'est que dans de rares circonstances et pour d'excellentes raisons que l'on exclurait de la répartition certains participants de l'industrie.

À titre d'exemple, il serait justifié d'exclure certains niveaux du circuit de distribution si des changements dans les profils d'importation risquaient d'entraîner de graves perturbations du marché du produit LMIC. Un bon exemple serait le cas où les importations représenteraient une forte proportion du marché intérieur et où un approvisionnement constant du produit LMIC serait essentiel à la rentabilité de l'utilisateur subséquent, par exemple une autre industrie soumise à la gestion de l'offre ou une industrie de fabrication incapable d'accéder facilement au produit par d'autres sources. En pareilles circonstances, on pourrait restreindre les portefeuilles de contingents d'importation aux intervenants qui suivent immédiatement dans la chaîne de production ou de distribution et attribuer les contingents d'importation en fonction de la taille de l'exploitation.

Autre exemple de situation où cette discrimination est justifiée : si les avantages concurrentiels à retirer de l'accès direct à un contingent d'importation sont nécessaires à la survie d'un secteur commercial spécifique. Nous sommes arrivés à la conclusion que tel est le cas des transformateurs de produits non-LMIC qui doivent concurrencer les importations étrangères fabriquées à l'aide d'intrants avicoles moins coûteux.

Enfin, les fabricants de produits soumis à la gestion de l'offre ne devraient pas être admis à participer à la libre répartition des contingents d'importation, car ils bénéficient déjà des avantages de la protection. Ces producteurs seraient évidemment autorisés à prendre part aux enchères portant sur les produits contrôlés.

3. Étude de la durée : toute méthode de répartition de contingents d'importation doit tenir compte de la durée prévue du régime envisagé, à savoir si le régime sera probablement appliqué de façon temporaire et à court terme ou relativement à long terme.

Des méthodes de répartition de contingents d'importation qui peuvent être très appropriées à court terme risquent de ne pas être tout à fait adéquates si elles demeurent inchangées pour une longue période. Ainsi, dans des cas spéciaux, par exemple ceux découlant d'une mesure de protection en vertu de l'article XIX du GATT, on pourrait faire l'attribution temporaire de contingents aux importateurs connus d'après les profils antérieurs d'importation.

Mais s'il était nécessaire d'adopter une méthode de répartition de contingents d'importation pour une période plus longue, il serait préférable d'adopter une méthode qui n'est pas exclusivement réservée aux importateurs connus. Cela offrirait à tous les participants de l'industrie une possibilité équitable d'acquérir un contingent d'importation, tout en répondant mieux à l'évolution des circonstances et des conditions du marché.

Nous estimons que l'enchère est, à long terme, la meilleure méthode de répartition des importations restreintes et celle qui est la plus équitable. Si de nouvelles restrictions d'importation sont mises en place et si les importateurs sont encore existants, l'accès direct aux importations devrait être ouvert sur une période de cinq ans. Dans la première année, les titulaires connus recevraient une affectation fondée sur leur part proportionnelle des importations au cours d'une période récente représentative. Dès la deuxième année et pour chacune des trois années suivantes, on récupérerait 25 p. 100 de l'affectation initiale pour la mettre à l'enchère.

Dans les cas où il n'y a pas eu d'importations récentes, la méthode de répartition contrôlée devrait commencer immédiatement par l'enchère.

4. Marchés libres : les méthodes de répartition devraient ouvrir l'accès aux portefeuilles de contingents d'importation au groupe le plus large possible de participants.

Toute méthode de répartition de contingents d'importation devrait comporter des dispositifs d'atténuation de la concentration monopolistique à l'intérieur d'un groupe ou d'un niveau du circuit de distribution. Cet objectif ne devrait pas être difficile à atteindre car, dans une industrie type, il existe probablement plusieurs intervenants actifs admissibles à l'utilisation des contingents. Toutefois, dans certains cas, on pourrait être justifié d'attribuer la totalité ou presque du contingent à une seule entreprise, par exemple si les quantités en cause sont minimales et que la répartition entre un grand nombre d'importateurs risque d'entraîner la fragmentation du contingent en quantités non économiques.

En règle générale, les affectations monopolistiques constitueraient une exception justifiable, et non une règle. La règle d'or serait qu'aucune entreprise individuelle ne devrait détenir plus de 20 p. 100 du contingent global, quel que soit le produit.

5. La cessibilité permet à la méthode de réagir aux fluctuations du marché.

Même la méthode de répartition la mieux pensée ne peut garantir une répartition efficace car, au cours de la période de l'affectation, la situation économique peut exiger des changements et des modifications provisoires. Pour cette raison, toute méthode de répartition des importations devrait autoriser, sur le plan juridique, la cession du contingent d'importation ou d'une partie de ce dernier.

6. La prévisibilité favorise la stabilité du marché et réduit l'incertitude pour l'industrie.

La prévisibilité était une préoccupation commune à la plupart des parties représentées à la présente enquête. Nous reconnaissons que les entreprises devraient pouvoir planifier leurs activités d'importation avec autant de certitude que possible. Les requérants devraient être même de savoir s'ils réussiraient à obtenir un contingent d'importation et à quelles conditions. De plus, toute méthode de répartition des contingents d'importation devrait être structurée de telle sorte qu'elle favorise la stabilité du marché sur les plans de la continuité à long terme des procédures et des rapports établis, de même que de la garantie d'un approvisionnement constant du produit nécessaire.

Pour des raisons de prévisibilité, toute modification de la méthode de répartition devrait être précédée d'une période de transition où les industries pourront apporter les ajustements nécessaires. Sur ce plan, comme dans l'introduction d'une nouvelle méthode de répartition de contingents d'importation chez les importateurs connus (voir le principe n° 3 ci-dessus), nous recommandons que, de façon générale, la transition vers une nouvelle méthode se fasse sur une

période de cinq ans, soit le *statu quo* la première année et la récupération progressive annuelle de 25 p. 100 du total des importations du produit.

7. La simplicité et la transparence administratives sont essentielles au fonctionnement harmonieux de toute méthode de répartition de contingents d'importation.

Une méthode optimale de répartition de contingents d'importation devrait être administrée de façon ouverte et transparente, dans le cadre de règles visibles, précises et simples. Tous les renseignements et toutes les règles qui concernent les modalités de présentation des demandes de contingents d'importation et les méthodes utilisées pour répartir le contingent entre les entreprises devraient être communiqués aux requérants. Les exigences d'admissibilité à demander un contingent d'importation, les échéanciers de présentation des demandes, la période nécessaire pour les traiter et les délais de communication des résultats devraient être connus de l'industrie et appliqués de façon uniforme. La méthode de répartition devrait être appliquée à chaque requérant de façon équitable et objective.

L'administration de la méthode de répartition doit laisser peu de place à l'exercice de pouvoirs discrétionnaires de la part des responsables. Si la demande de contingent n'est pas approuvée, le requérant devrait connaître les raisons de la décision et devrait avoir le droit d'interjeter appel ou de demander révision de la décision. Pour des raisons d'efficacité administrative, l'organisme responsable du contrôle des licences d'importation devrait également être responsable de l'administration de la méthode de répartition de contingents (actuellement, c'est la DGLÉI).

De plus, le nom des titulaires de contingents d'importation et le volume de leur affectation devraient être faciles d'accès. De façon à protéger les renseignements confidentiels des entreprises qui ont reçu un contingent d'importation d'après la taille de leur exploitation, on devrait communiquer leurs portefeuilles de contingent, par tranches.

CHAPITRE VIII

RECOMMANDATIONS

Nous résumons ici les recommandations formulées dans les chapitres qui ont trait à chacun des produits à l'étude.

1. Produits laitiers

a) Fromage

- La méthode optimale de répartition du contingent d'importation de fromage est une enchère offrant les caractéristiques suivantes.
 - 1) Le contingent global d'importation devrait être divisé en trois portions égales dont le tiers serait mis à l'enchère chaque année, et ce pour une période de trois ans.
 - 2) L'admissibilité devrait être illimitée, mais aucune partie individuelle ne devrait être autorisée à acheter plus de 10 p. 100 du contingent d'importation mis à l'enchère.
 - 3) Les contingents CE et non-CE devraient être mis à l'enchère séparément.
 - 4) Il ne devrait pas y avoir de restriction concernant les variétés.
 - 5) Le mécanisme de fixation des prix devrait être selon la méthode générale britannique ou hollandaise.
 - 6) Un dépôt à la clôture de l'enchère devrait être exigé.
 - 7) En cas de sous-utilisation, on devrait saisir le dépôt et imposer une limite à la participation du titulaire à l'enchère suivante.
 - 8) Les contingents devraient être cessibles jusqu'à leur échéance.
 - 9) L'enchère devrait être totalement transparente.
 - 10) Il devrait exister un mécanisme officiel d'appel.
 - 11) La DGLEI devrait diriger l'enchère.
- On devrait continuer à délivrer des licences spéciales d'importation en vertu des mêmes règles que celles de la méthode actuelle. Toutefois, en ce qui a trait aux produits consommés au Canada, ces licences devraient faire l'objet d'un droit égal au prix d'adjudication de l'enchère la plus récente.

b) Crème glacée et yogourt

- La méthode optimale de répartition des contingents d'importation de crème glacée et de yogourt est l'enchère. Elle devrait offrir les mêmes caractéristiques que l'enchère du contingent d'importation de fromage, avec les exceptions suivantes.
 - 1) Aucune partie individuelle ne devrait être autorisée à acheter plus de 20 p. 100 du contingent d'importation mis à l'enchère.
 - 2) Il ne devrait pas y avoir de restriction concernant les pays.

- Comme dans le cas du fromage, on devrait continuer à délivrer des licences spéciales d'importation, en vertu des mêmes règles que celles de la méthode actuelle. Toutefois, en ce qui a trait aux produits consommés au Canada, ces licences devraient faire l'objet d'un droit égal au prix d'adjudication de l'enchère la plus récente.

c) Babeurre

- La méthode optimale de répartition du contingent d'importation de babeurre est l'enchère. Elle devrait offrir les mêmes caractéristiques que l'enchère du contingent d'importation de fromage, avec les exceptions suivantes.
 - 1) Les enchères devraient avoir lieu une fois l'an, pour une période d'un an.
 - 2) Aucune partie individuelle ne devrait être autorisée à acquérir plus de 25 p. 100 du contingent d'importation mis à l'enchère.
 - 3) Toutes les importations devraient provenir de la Nouvelle-Zélande.
- Comme dans le cas du fromage, on devrait continuer à délivrer des licences spéciales d'importation en vertu des mêmes règles que celles de la méthode actuelle. Toutefois, en ce qui a trait aux produits consommés au Canada, ces licences devraient faire l'objet d'un droit égal au prix d'adjudication de l'enchère la plus récente.

d) Lait évaporé/concentré

- La méthode optimale de répartition du contingent d'importation de lait évaporé/concentré est l'enchère. Elle devrait offrir les mêmes caractéristiques que l'enchère du contingent d'importation de fromage, avec les exceptions suivantes.
 - 1) Les enchères devraient avoir lieu une fois l'an, pour une période d'un an.
 - 2) Il ne devrait pas y avoir de restriction relative au portefeuille maximal que pourrait détenir un participant.
 - 3) La pénalité de sous-utilisation devrait supposer la saisie du dépôt et la non-participation à l'enchère de l'année suivante.
 - 4) Toutes les importations devraient provenir de l'Australie.
- Toutes les licences spéciales d'importation délivrées pour l'utilisation intérieure devraient faire l'objet d'un droit égal au prix d'adjudication de l'enchère la plus récente.

2. Volaille et ovoproduits

a) Œufs d'incubation et poussins de poulet à griller

- La méthode optimale de répartition des contingents d'importation d'œufs d'incubation et de poussins de poulet à griller est la méthode actuelle en vertu de laquelle, à compter de 1993, on répartira tous les contingents d'importation aux couvoirs enregistrés au fédéral d'après leur production. Trois modifications sont nécessaires.
 - 1) Les contingents d'importation devraient être cessibles.
 - 2) Il devrait exister un mécanisme officiel d'appel.
 - 3) On devrait divulguer, par tranches, le volume attribué à chaque titulaire de contingent d'importation.
- Le système actuel de licences d'importation supplémentaires devrait être maintenu sans modification.

b) Poulet et dindon

- La méthode optimale de répartition des contingents d'importation de poulet et de dindon est l'attribution d'une part du marché, avec les caractéristiques suivantes.
 - 1) Les transformateurs de produits avicoles non-LMIC qui utilisent des intrants avicoles LMIC devraient avoir en premier la possibilité d'obtenir l'accès aux contingents d'importation. Leur part des contingents globaux ne devrait pas être plafonnée.
 - 2) Le reste des contingents d'importation devrait être attribué aux transformateurs avicoles enregistrés au fédéral ou au provincial, d'après la somme des activités de valeur ajoutée de chacun.
 - 3) La valeur ajoutée devrait être définie comme étant la différence entre la valeur de vente des produits avicoles LMIC du transformateur et la valeur de ses achats de produits avicoles LMIC au cours d'une période représentative de 12 mois.
 - 4) Les transformateurs avicoles qui détiennent actuellement des contingents d'importation de base connus devraient recevoir leur volume de base connu ou ce à quoi ils ont droit en vertu du système de la valeur ajoutée, selon la valeur la plus élevée.
 - 5) Les affectations des contingents annuels d'importation devraient être cessibles.
 - 6) Il devrait exister un mécanisme officiel d'appel.
 - 7) On devrait divulguer, par tranches, le volume attribué à chaque titulaire de contingents d'importation.
- Le système actuel de licences d'importation supplémentaires devrait être maintenu sans modification.

c) Oeufs en coquille

- La méthode optimale de répartition du contingent d'importation d'œufs en coquille est l'enchère. Elle doit offrir les mêmes caractéristiques que l'enchère du contingent d'importation de fromage, avec les exceptions suivantes.
 - 1) Les enchères devraient avoir lieu une fois l'an, pour une période d'un an.
 - 2) Les contingents devraient être subdivisés en 10 périodes correspondant aux périodes d'importation actuelles. Les mois de septembre et d'octobre et les grandes périodes de mars-avril et de novembre-décembre devraient continuer à recevoir 85 p. 100 de l'affectation annuelle du titulaire. Les 15 p. 100 qui restent devraient être répartis sur les six autres mois de l'année (2,5 p. 100 par mois).
 - 3) On devrait fixer une limite maximale de 20 p. 100 aux portefeuilles de contingent individuels.
- On devrait continuer à délivrer des licences d'importation supplémentaires en vertu des mêmes règles que celles de la méthode actuelle. Toutefois, en ce qui a trait aux produits consommés au Canada, ces licences devraient faire l'objet d'un droit égal au prix d'adjudication de l'enchère la plus récente.

d) Ovoproduits

- Les méthodes optimales de répartition des contingents d'importation d'ovoproduits sont les méthodes actuelles, avec les modifications suivantes.
 - 1) Les contingents d'importation devraient être cessibles.
 - 2) On devrait divulguer les portefeuilles de contingent, par tranches.
 - 3) Il devrait exister un mécanisme officiel d'appel.
- On devrait continuer à délivrer des licences spéciales d'importation en vertu des mêmes règles que dans le système actuel.

ANNEXES

ANNEXE I

Décret du conseil

C.P. 1991 - 1512

13 août 1991

Attendu que le Gouverneur en conseil est autorisé, conformément à la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, à dresser la liste des marchandises d'importation contrôlée et à y porter les articles dont, à son avis, il est nécessaire de contrôler l'importation pour l'une des fins visées à l'article 5 de la même Loi;

Attendu que le ministre peut, conformément à la même Loi, délivrer à tout résident du Canada une licence pour l'importation de marchandises figurant sur la liste des marchandises d'importation contrôlée;

Attendu que des contingents d'importations et des méthodes de répartition des contingents, y compris des méthodes de délivrance de licences d'importations supplémentaires, ont été établis pour fin d'administration des contrôles visant l'importation de certains produits agricoles pour lesquels une licence d'importation est requise en vue d'appuyer la gestion de l'offre canadienne;

Attendu que des réserves ont été exprimées notamment sur l'efficacité, l'équité, la transparence et la réceptivité aux besoins du marché des méthodes actuelles de répartition des contingents d'importations visant les produits agricoles, ainsi que sur la nécessité d'améliorer la compétitivité des sur-transformateurs canadiens qui utilisent des produits agricoles assujettis à des contrôles d'importations pour fabriquer des produits qui ne sont pas assujettis à des contrôles d'importations et pour lesquels les droits de douane sont à la baisse;

Attendu que les rapports du Groupe de travail national sur la volaille et du Groupe de travail sur la politique laitière nationale ont recommandé que soient examinées les méthodes actuelles de répartition des contingents d'importations applicables aux produits avicoles et laitiers;

Attendu qu'il conviendrait de procéder à un examen approfondi des méthodes actuelles et des méthodes de remplacement pour ce qui est de la répartition des contingents d'importations applicables aux produits agricoles assujettis à des contrôles d'importations;

Et attendu que l'article 18 de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur* autorise le Gouverneur en conseil à saisir le Tribunal canadien du commerce extérieur d'une enquête à l'issue de laquelle ce dernier fera rapport sur toute question touchant les intérêts économiques ou commerciaux du Canada;

À ces causes, sur recommandation du ministre de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie et du ministre du Commerce extérieur, du ministre de l'Agriculture et du ministre des Finances et en vertu de l'article 18 de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, il plaît à Son Excellence le Gouverneur général en conseil d'ordonner au Tribunal canadien du

commerce extérieur d'entreprendre sans délai une enquête sur les méthodes actuelles de répartition des contingents d'importations visant les produits agricoles et sur des méthodes de remplacement pour ensuite formuler des recommandations sur la ou les méthodes optimums de répartition à l'échelle nationale des contingents d'importations visant les produits agricoles actuellement assujettis à des contrôles d'importations en considération des facteurs d'équité, de prévisibilité, d'efficacité économique, de transparence, d'entrée dans l'industrie, de réceptivité aux besoins du marché et de compétitivité. Il est également ordonné au Tribunal canadien du commerce extérieur de formuler des recommandations sur les principes qui régiront de façon générale la répartition des contingents d'importations.

Lors de son enquête, le Tribunal canadien du commerce extérieur devrait notamment:

- a) examiner les méthodes selon lesquelles les contingents d'importations ont été répartis, par exemple, en fonction des importations traditionnelles, de la part du marché, des parts affectées aux sur-transformateurs de produits ne figurant pas sur la liste des marchandises d'importation contrôlée, ainsi que d'autres méthodes de répartition des contingents, par vente aux enchères par exemple;
- b) examiner les répercussions que les diverses méthodes de répartition des contingents ont eu ou peuvent avoir sur le marché et sur le comportement concurrentiel de ses participants;
- c) déterminer si la méthode selon laquelle les contingents d'importations sont répartis devrait varier pour les différents produits agricoles assujettis à des contrôles d'importations;
- d) déterminer si la méthode selon laquelle les contingents d'importations sont répartis devrait s'appliquer à la délivrance de licences d'importations supplémentaires;
- e) prendre en considération le fait que le Canada a des obligations et des droits internationaux en vertu d'accords commerciaux bilatéraux et multilatéraux.

Il plaît en outre à Son Excellence le Gouverneur en conseil d'ordonner que le Tribunal canadien du commerce extérieur tienne des audiences publiques relativement à l'enquête et permettre la participation, par voie d'exposés écrits et oraux, de toutes les parties intéressées, dont entre autres les offices de gestion de l'offre, les offices provinciaux de commercialisation, les producteurs, transformateurs et sur-transformateurs canadiens, les importateurs, les grossistes, les détaillants et les consommateurs, au sujet de l'enquête, et qu'il présente ses recommandations et fasse rapport dans les quatorze mois suivant la date du présent décret.

ANNEXE II

LISTE DES MÉMOIRES / DÉCLARATIONS DES TÉMOINS

1. Audience préliminaire des 10 et 11 octobre 1991

ACA Co-operative Limited
Alberta Agriculture - Agricultural Products Marketing Council
Alberta Egg Producers Board
Association canadienne des importateurs réglementés
Association canadienne des restaurateurs et des services de l'alimentation
Association des Classificateurs d'Œufs du Québec (1990) Enr.
Aurora Importing & Distributing Ltd.
British Columbia Broiler Hatching Egg Producers Association
Cara Operations Limited
Cold Springs Farm Limited
Colombo Dairy Foods Ltd.
Commission canadienne du lait
Conseil canadien des fromages internationaux
Conseil National de l'Industrie Laitière du Canada
Coopérative fédérée de Québec
Couvoir Jolibec Inc.
Couvoirs, Boire & Frères Inc.
Cuddy International Corporation
D.A. Warring & Sons Foods Ltd.
Dairyland Foods
Dunn-Rite Food Products Ltd.
Effem Foods Limited
Fabricants canadiens de produits alimentaires
Fahn Products Co. Ltd.
Far-Met Importers Ltd.
Fédération canadienne des couvoirs
Fédération canadienne des producteurs de lait
Fédération des producteurs de lait du Québec
Fleming Chicks Limited
Girardi's Enterprises Ltd.
Intercity Packers Ltd.
Intersave Buying & Merchandising Services
Jarvis Chicks
Kirkland & Rose Ltd.
L'Association canadienne des transformateurs de volaille
L'Association des Abattoirs avicoles du Québec Inc.
L'Office canadien de commercialisation des œufs d'incubation de poulet à chair
L'Office Canadien de Commercialisation du Dindon
La Cie de Volailles Maxi Ltée
Les aliments Krinos Foods Canada Ltée/Ltd.

Maple Lodge Farms Ltd.
McCain Refrigerated Foods Ltd.
Morrison Lamothe Inc.
National Cheese Company Ltd.
Natural Nectar Canada
Northern Pride Poultry Ltd.
Office canadien de commercialisation des poulets
Office canadien de commercialisation des œufs
P & H Foods - A Division of Parrish & Heimbecker Limited
PFK-Canada
Premiers' Choice Gourmet Entrées Limited
Protein Foods Group Inc.
Saskatchewan Economic Diversification & Trade, Gouvernement de la Saskatchewan
Scott's Food Services Inc.
Services d'Administration Affiliés (SAA) Inc.
Syndicat national des cultivateurs
T. Lauzon Ltée
The Coalition for the Equitable Allocation of Import Quotas
The Ontario Egg Producers' Marketing Board

2. Première audience publique, du 22 janvier au 6 février 1992

Agropur Coopérative agro-alimentaire
Alberta Agriculture, Agricultural Products Marketing Council
AMGA Volailles & Viandes Cie. Ltée
Association canadienne des importateurs réglementés
Association canadienne des restaurateurs et des services de l'alimentation
Association des Classificateurs d'Œufs du Québec (1990) Enr.
Association des consommateurs du Canada
Association des importateurs canadiens inc.
B.J. Duxbury Enterprises
British High Commission
Cara Operations Limited
Central Alberta Dairy Pool
Cold Springs Farm Limited
Commission canadienne du lait
Conseil canadien de transformateurs d'œufs et de volaille
Conseil canadien des fromages internationaux
Conseil National de l'Industrie Laitière du Canada
Cuddy Chicks Limited
Cuddy Food Products
Fédération canadienne des couvoirs
Fédération canadienne des producteurs de lait
Fédération des Producteurs d'Œufs de Consommation du Québec
Intercity Packers Ltd.
Intersave Buying & Merchandising Services
PFK-Canada

Kofman-Barenholtz Foods Limited
L'Association canadienne des transformateurs de volaille
L'Office canadien de commercialisation des œufs d'incubation de poulet à chair
La Cie de Volailles Maxi Ltée
Les Aliments Ault Limitée
Les Couvoiriers du Québec Inc.
Lucerne Foods Limited
Maple Leaf Foods Inc.
Maple Lodge Farms Ltd.
Mondo Foods Co. Ltd.
Northern Alberta Dairy Pool Limited
Office canadien de commercialisation des poulets
Office canadien de commercialisation des œufs
Pascobel Inc.
Scott's Food Services Inc.
Services d'Administration Affiliés (SAA) Inc.
Swissmart of Canada
T. Lauzon Ltée
The Coalition for the Equitable Allocation of Import Quotas
U.S. Department of Agriculture
USA Poultry & Egg Export Council

3. Deuxième audience publique, du 8 au 18 juin 1992

Agropur Coopérative agro-alimentaire
Aliments Delisle Ltée
Association canadienne des importateurs réglementés
Beatrice Foods Inc.
British Columbia Broiler Hatching Egg Producers Association
Cara Operations Limited
Cold Springs Farm Limited
Commission canadienne du lait
Conseil canadien de transformateurs d'œufs et de volaille
Conseil canadien des fromages internationaux
Conseil National de l'Industrie Laitière du Canada
Cuddy Chicks Limited
Cuddy International Corporation
Dairyland Foods
Farmers Co-operative Dairy Limited
Fédération canadienne des couvoirs
Fédération canadienne des producteurs de lait
Groupe Lactel
Henning, J., Associate Professor, Department of Agricultural Economics, McGill University
Intersave Buying & Merchandising Services
Jarvis Chicks
PFK-Canada
Kofman-Barenholtz Foods Limited

Kraft General Foods Canada Inc.
L'Association canadienne des transformateurs de volaille
L'Office canadien de commercialisation des œufs d'incubation de poulet à chair
L'Office Canadien de Commercialisation du Dindon
La Cie de Volailles Maxi Ltée
Les Aliments Ault Limitée
Les Fromages Saputo Cheese Ltée/Ltd.
Maple Lodge Farms Ltd.
McCain Foods Ltd.
McCain Refrigerated Foods Inc.
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec
Morrison Lamothe Inc.
National Sea Products Limited
Niagara Regional Importers, Exporters & Distributors Co. Ltd.
Office canadien de commercialisation des œufs
Office canadien de commercialisation des poulets
Services d'Administration Affiliés (SAA) Inc.
Swissmart of Canada
Syndicat des producteurs d'œufs d'incubation du Québec
Syndicat national des cultivateurs
T. Lauzon Ltée
The Coalition for the Equitable Allocation of Import Quotas
USA Poultry & Egg Export Council

ANNEXE III

GLOSSAIRE

1. GÉNÉRALITÉS

Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALÉ)

Entente signée par le Canada et les États-Unis en 1988 et qui prévoit l'élimination, d'ici 1999, de la plupart des obstacles commerciaux tarifaires et autres qui restent entre les deux pays et l'élimination progressive à des rythmes différents des tarifs douaniers.

Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)

Traité multilatéral entériné par 93 pays («parties contractantes») qui, ensemble, interviennent pour plus des quatre cinquièmes du commerce mondial; le GATT précise les règles du commerce international. L'objectif premier du GATT est de libéraliser le commerce mondial et de lui conférer une plus grande sécurité, favorisant ainsi la croissance et le développement économiques mondiaux.

Commission canadienne du lait (CCL)

Organisme fédéral créé en 1966 en vertu de la *Loi sur la Commission canadienne du lait*, et responsable de la mise en application de la politique laitière du Canada. La CCL assume la présidence du Comité canadien de gestion des approvisionnements de lait, qui compte des représentants de neuf provinces (Terre-Neuve ne produit pas de lait industriel) et fixe l'objectif national de production de lait industriel, le prix cible à verser aux producteurs de lait industriel et les prix-planchers du beurre et de la poudre de lait écrémé.

Communauté européenne

Union économique regroupant la France, l'Italie, la Belgique, l'Allemagne, les Pays-Bas, le Luxembourg, le Danemark, le Royaume-Uni, l'Irlande, la Grèce, l'Espagne et le Portugal.

Contingent d'importation

Restriction quantitative au volume d'une marchandise qu'on peut importer au pays au cours d'une période donnée. Les contingents d'importation sont un obstacle commercial non tarifaire. La restriction peut être fixée soit en volume absolu, soit en pourcentage de la production intérieure.

Direction générale des licences d'exportation et d'importation (DGLEI)

Service d'Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada responsable de l'administration de la LLEI. (S'appelait autrefois la Direction générale des relations commerciales spéciales.)

Enchère britannique

Enchère à prix ascendant où les offres augmentent successivement jusqu'à ce qu'on ne soit plus disposé à offrir un prix plus élevé. L'enchère britannique sert habituellement à vendre un seul objet à la fois.

Enchère britannique généralisée

Dans le contexte de la présente enquête, généralisation multi-unitaire de l'enchère britannique sur un seul article (prix ascendant).

Enchère hollandaise

Enchère à prix descendant où la mise est au départ élevée et diminue progressivement jusqu'à ce qu'un soumissionnaire offre d'acheter au prix mentionné. L'enchère hollandaise sert habituellement à vendre un seul objet à la fois.

Enchère hollandaise généralisée

Dans le contexte de la présente enquête, généralisation multi-unitaire de l'enchère hollandaise sur un seul article (prix décroissant).

Gestion de l'offre

Au Canada, la gestion de l'offre des produits agricoles suppose la réglementation de la production ou de la vente du produit, le soutien aux niveaux de revenu des producteurs primaires et l'imposition de contrôles à l'importation du produit.

L'Office canadien de commercialisation des œufs d'incubation de poulet à chair (OCCOIPC)

Organisme fédéral responsable de la gestion de l'offre d'œufs d'incubation et de poussins de poulet à griller, créé en 1986 en vertu de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*. Les provinces membres de l'OCCOIPC sont la Colombie-Britannique, l'Alberta, le Manitoba, l'Ontario et le Québec. L'OCCOIPC établit les contingents nationaux de production d'œufs en coquille et applique un système de surveillance pénalisant les provinces qui vendent plus que leur affectation.

L'Office Canadien de Commercialisation du Dindon (OCCD)

Organisme fédéral responsable de la gestion de l'offre de dindon, créé en 1973 en vertu de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*. L'OCCD compte un représentant de chacun des huit offices provinciaux de commercialisation du dindon signataires de l'entente fédérale-provinciale. L'OCCD établit le contingent total de production des provinces membres (sauf l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve, où la production de dindon est virtuellement absente) et établit et applique un système de pénalités de contingent aux provinces qui dépassent leur affectation.

Licence d'importation

Document délivré au nom du Ministre et autorisant l'importation de marchandises inscrites à la Liste de marchandises d'importation contrôlée.

Licences d'importation supplémentaires (LIS)

Licences d'importation délivrées aux titulaires de contingents d'importation ou à d'autres à l'égard de quantités précises de produits inscrits à la Liste de marchandises d'importation contrôlée, en sus du contingent global d'importation de ce produit particulier. On les appelle couramment LIS, dans le cas de la volaille et des ovoproduits, et licences spéciales d'importation pour les produits laitiers.

Liste de marchandises d'importation contrôlée (LMIC)

Liste établie en vertu de la LLEI à l'égard des marchandises qui ne peuvent être importées au Canada sauf avec une autorisation et conformément à une licence d'importation délivrée en vertu de la LLEI.

Loi sur la Commission canadienne du lait (Loi sur la CCL)

Loi fédérale adoptée en 1966 et établissant un système national de gestion de l'offre de lait industriel. À l'article 8 de la Loi sur la CCL, on précise que des objectifs de la CCL sont d'offrir aux producteurs efficaces de lait et de crème la possibilité d'obtenir un rendement juste à l'égard de leur travail et de leur investissement et d'offrir aux consommateurs de produits laitiers un approvisionnement constant et adéquat de produits laitiers de grande qualité.

Loi sur les licences d'exportation et d'importation (LLEI)

Loi adoptée en 1947 qui confère au Gouverneur en Conseil des pouvoirs pour réglementer l'importation et l'exportation de produits et technologies désignés.

Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme (Loi sur les OCPF)

Loi qui a établi le Conseil national de commercialisation des produits agricoles et autorisant la création d'offices nationaux de commercialisation des produits agricoles (les œufs et la volaille, ou une partie de ceux-ci, et tout autre produit naturel de l'agriculture, ou une partie de celui-ci), dont la commercialisation interprovinciale et le commerce d'exportation ne sont pas réglementés en vertu de la Loi sur la CCL ou de la *Loi sur la Commission canadienne du blé*. Conformément à l'article 21, les objectifs d'un office de gestion de l'offre établi en vertu de la Loi sur la OCPF sont de promouvoir une industrie de la production et de la commercialisation efficiente et concurrentielle pour les produits réglementés et de veiller aux intérêts tant des producteurs que des consommateurs du ou des produits réglementés.

Office canadien de commercialisation des œufs (OCCO)

Organisme fédéral responsable de la gestion de l'offre d'œufs en coquille, créé en 1972 en vertu de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*. L'OCCO a la tâche de fixer le contingent national de production d'œufs en coquille et de le répartir entre les 10 provinces membres. Il administre en outre un système central d'établissement de prix et un programme d'élimination de l'excédent d'œufs déclarés excédentaires au marché de la table.

Office canadien de commercialisation des poulets (OCCP)

Organisme fédéral responsable de la gestion de l'offre de poulet, créé en 1978 conformément à la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*. L'OCCP compte un représentant de chacun des neuf offices provinciaux de commercialisation du poulet signataires de l'entente fédérale-provinciale, en plus de deux personnes nommées par le Gouverneur en conseil. L'OCCP fixe notamment le contingent total de production des provinces membres, établit et applique un système de pénalités de contingent à l'égard des provinces qui dépassent leur affectation et fixe une formule de coût de production sur laquelle se guident les offices provinciaux de produit lorsqu'ils négocient les prix des producteurs.

Prix ou formule du coût de production

Formule utilisée par les offices de gestion de l'offre pour calculer les prix réels ou cibles à verser aux producteurs primaires de produits contrôlés. Les prix au coût de production comportent habituellement le coût estimatif «moyen» de la main-d'œuvre et des matériaux et un montant ajouté afin d'offrir un rendement «équitable» à l'égard du capital investi, et qui exclut habituellement la valeur du contingent de production.

Produit non-LMIC

Dans le contexte de la présente enquête, les produits non-LMIC ne sont pas inscrits à la Liste de marchandises d'importation contrôlée, mais utilisent comme intrants des produits inscrits à cette liste.

2. Terminologie de la production

a) Oeufs d'incubation et poussins de poulet à griller

Couvoir enregistré au fédéral

Tout endroit, bâtiment ou local doté d'une capacité d'incubation d'au moins 1 000 œufs.

Multiplicateur

Produit final de génie génétique de l'entreprise de reproduction primaire (reproducteur primaire), servant à produire des œufs pour les éleveurs commerciaux de poulet et de dindon de consommation.

Oeufs d'incubation de poulet à griller

Oeuf qui se prête à l'incubation et dont doit éclore un poussin destiné à la production de poulet.

Reproducteur primaire

Représente les diverses trames du réservoir génétique conjointement nécessaires pour produire un poulet ou un dindon reproducteur multiplicateur.

b) Poulet et dindon

Surtransformateur

Établissement inspecté par le fédéral ou le provincial et qui achète du poulet ou du dindon éviscéré, découpé ou désossé des transformateurs primaires ou secondaires et le transforme en produits avicoles à valeur ajoutée.

Transformateur intégré

Établissement inspecté par le fédéral ou le provincial et qui fait l'abattage et la surtransformation sur place du poulet et du dindon.

Transformateur primaire

Établissement inspecté par le fédéral ou le provincial et qui fait l'abattage et l'éviscération du poulet et du dindon vivants.

Transformateur secondaire

Établissement inspecté par le fédéral ou le provincial et qui fait la découpe et le désossage du poulet et du dindon.

Transformation de la volaille

S'entend de la transformation primaire et secondaire et de la surtransformation des produits de poulet et de dindon.

c) Produits laitiers

Lait de consommation

Lait utilisé pour la fabrication du lait et de la crème de table.

Lait industriel

Lait utilisé pour la fabrication de produits laitiers comme le fromage, la crème glacée, le yogourt, le lait en poudre et le lait concentré.

Transformateur laitier

Transformateur laitier ou fabricant de produits laitiers qui exécute habituellement au moins une des activités suivantes : transformation du lait de consommation; fabrication de produits laitiers à partir du lait industriel; utilisation de produits laitiers comme ingrédients dans la production d'autres produits laitiers; transformation et conditionnement des produits laitiers pour la redistribution (p. ex., découpe et conditionnement des fromages fins importés, mélange de laits en poudre).

d) Œufs en coquille

Œufs de casse ou industriels

Œufs excédentaires aux besoins du marché de la table et consommés sous forme transformée.

Œufs de table

Œufs habituellement classés et vendus aux secteurs des services d'alimentation et de la vente au détail, pour consommation par le public.

Œufs en coquille

Œufs produits pour la consommation humaine et comprenant les œufs de table et les œufs de casse.

Poste d'œufs transformés enregistré au fédéral

Poste d'œufs transformés qui lave, casse, mélange, pasteurise, sèche et surgèle les œufs, d'abord aux fins de revente principalement aux surtransformateurs. Certains transformateurs

d'œufs font également la surtransformation d'ovoproduits en ovoproduits de consommation à valeur ajoutée.

Poste de classement d'œufs enregistré au fédéral

Établissement qui possède une ou plusieurs salles où les œufs sont classés pour le marché commercial avant la vente.

3. Associations participant à l'enquête

Association canadienne des importateurs réglementés (ACIR)

Association professionnelle qui défend les intérêts des entreprises et des particuliers qui ont accès aux licences d'importation de produits inscrits à la Liste de marchandises d'importation contrôlée. L'ACIR est membre des comités consultatifs de l'importation créés pour conseiller Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada sur les questions d'importation de poulet, de dindon et d'œufs.

Association canadienne des restaurateurs et des services de l'alimentation (ACRSA)

Organisation nationale regroupant des organismes indépendants et des chaînes de services d'alimentation. Pour la plupart, les membres de l'ACRSA ne détiennent présentement aucun contingent d'importation à l'égard de produits agricoles contrôlés.

Association des consommateurs du Canada (ACC)

Association non gouvernementale bénévole sans but lucratif qui représente les consommateurs dans l'ensemble du Canada.

Conseil canadien des fromages internationaux (CCFI)

Comité professionnel qui fait partie de l'Association des importateurs canadiens inc., et dont les membres interviennent pour la plus grande partie des importations de fromage au Canada. Le CCFI représente les petits et les gros importateurs traditionnels de fromage, notamment les négociants, ainsi que les producteurs, les transformateurs, les distributeurs et les exportateurs de produits laitiers.

Conseil canadien des transformateurs d'œufs et de volaille (CCTOV)

Organisme national représentant les transformateurs d'œufs et de volaille au Canada et qui compte 80 entreprises membres et 29 membres associés.

Conseil National de l'Industrie Laitière du Canada (CNIL)

Association professionnelle nationale de l'industrie canadienne de la transformation du lait. Les membres du CNIL transforment plus de 90 p. 100 du lait de table produit au Canada et fabriquent et commercialisent toute une gamme de produits laitiers.

Fédération canadienne des couvoirs (FCC)

Association commerciale nationale qui représente près de 80 couvoirs d'œufs d'incubation de poulet à griller.

Fédération canadienne des producteurs de lait (FCPL)

Organisme national de lobbying et de politique représentant tous les producteurs laitiers canadiens. C'est une fédération des commissions provinciales de commercialisation du lait, des coopératives d'associations de producteurs laitiers et d'une organisation nationale des éleveurs de races laitières.

L'Association canadienne des transformateurs de volaille (ACTV)

Organisme qui représente les intérêts des entreprises de surtransformation du poulet, du dindon, de la volaille et d'autres produits avicoles.

Services d'Administration Affiliés (SAA) Inc.

Association de plus de 55 petites et moyennes entreprises québécoises actives dans la transformation et la distribution des produits alimentaires, notamment le poulet et le dindon.

The Coalition for the Equitable Allocation of Import Quotas (Coalition)

La Coalition regroupe 21 entreprises qui représentent plus de 75 p. 100 de l'industrie canadienne de la distribution alimentaire. Les membres de la Coalition n'ont pas actuellement de contingent d'importation à l'égard des produits agricoles contrôlés.

ANNEXE IV

BIBLIOGRAPHIE

- Accord de coopération internationale et économique entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Nouvelle-Zélande. — Ottawa : [s.n.], 25 septembre 1981. — (Treaty Series; 1982; n° 17)
- Accord entre le Canada et la Communauté économique européenne sur le fromage. — [S.l. : s.n., s.d.]
- Accord entre le Canada et la Suisse sur le fromage. — [S.l. : s.n., s.d.]
- Accord entre le Canada et l'Autriche sur le fromage. — [S.l. : s.n., s.d.]
- Accord entre le Canada et les États-Unis d'Amérique sur les importations d'œufs d'incubation et de poussins de poulet de chair — Ottawa : Direction générale des licences d'exportation et d'importation, septembre 1990
- Accord entre le Canada et les pays nordiques (Finlande, Norvège et Suède) sur le fromage. — [S.l. : s.n., s.d.]
- Amendement de l'entente fédérale-provinciale sur l'établissement d'un programme global de commercialisation pour réglementer la mise en marché du dindon au Canada (sauf les provinces de Terre-Neuve, du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard). — [S.l. : s.n.], 1974.
- Amihud, Y. (éd.). — *Bidding and Auctioning for Procurement and Allocation*. — New York : New York University Press, 1976
- Anell, Lars. — Canada : restrictions d'importation sur la crème glacée et le yogourt : rapport du Groupe spécial. — Genève : Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, 1989
- Bureau laitier du Canada. — Nos fromages, par goût et par cœur. — Montréal : Bureau laitier du Canada, 1987
- Canada. Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada. — Rapport du secrétaire d'État aux affaires extérieures sur les activités découlant de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation [...]. — (1989, 1990). — Ottawa : [s.n.], 1989-1990
- Canada. Agriculture Canada. Direction de la coordination des produits primaires. — Le secteur laitier : thèmes, problèmes et recommandations. — Ottawa : Direction de la coordination des produits, 1987

Canada. Agriculture Canada. Direction de la coordination par denrée. — La législation fédérale régissant la gestion de l'offre au Canada : phase 1 : le secteur laitier. — Présentée à la Direction de la coordination par denrée d'Agriculture Canada par Hickling Corporation. — Ottawa : Direction générale des politiques, Agriculture Canada, 1990. — (Document de travail; 12/90)

Canada. Agriculture Canada. — Partenaires dans la croissance : une vision de l'industrie agro-alimentaire canadienne. — Ottawa : Agriculture Canada, 1989

Canada. Agriculture Canada. — Profil de l'industrie avicole [...]. — (1986, 1987, 1988, 1989, 1990, 1991). — Ottawa : Agriculture Canada, [s.d.]

Canada. Direction générale de la politique sur l'importation de certains produits. — Avis aux importateurs. — Ottawa : Direction générale de la politique sur l'importation de certains produits, 1979-1991

- n° 105 — Poulet, le 1^{er} janvier 1979
- n° 110 — Dindon : morceaux et produits le 20 avril 1979
- n° 116 — Fromage de tous genres, le 4 septembre 1979
- n° 126 — Poulet, le 19 octobre 1979
- n° 130 — Fromage de tous genres, le 26 octobre 1979
- n° 131 — Poulet, le 1^{er} novembre 1979
- n° 138 — Fromage de tous genres, le 3 mars 1980
- n° 141 — Dindon, le 10 mars 1980
- n° 146 — Poulet, le 25 août 1980
- n° 155 — Dindon, le 6 mars 1981
- n° 158 — Poulet, le 29 mai 1981
- n° 159 — Fromage de tous genres, le 17 septembre 1981
- n° 164 — Fromage de tous genres, le 29 mars 1982
- n° 173 — Dindon, le 12 juillet 1982
- n° 174 — Poulet, le 12 juillet 1982
- n° 186 — Poulet, le 3 janvier 1983
- n° 187 — Poulet, le 3 janvier 1983
- n° 188 — Dindon, le 3 janvier 1983
- n° 206 — Fromage de tous genres, le 30 juin 1983
- n° 240 — Fromage de tous genres, le 12 avril 1984
- n° 263 — Fromage de tous genres, le 7 mai 1985
- n° 288 — Poulet, le 19 décembre 1985
- n° 289 — Dindon, le 19 décembre 1985
- n° 290 — Œufs et ovoproduits, le 19 décembre 1985
- n° 342 — Produits de poulet et produits d'œufs, le 29 février 1988
- n° 364 — Poulet et dindon, le 24 janvier 1989
- n° 366 — Poulet, le 24 janvier 1989
- n° 367 — Dindon, le 24 janvier 1989
- n° 375 — Œufs d'incubation de poulets de chair et poussins destinés à la production de poulets, le 8 mai 1989
- n° 381 — Poulet et dindon, le 16 octobre 1989

- n° 382 — Œufs d'incubation de poulets de chair et poussins destinés à la production de poulets, le 23 octobre 1989
- n° 383 — Poulet et dindon, le 30 octobre 1989
- n° 399 — Œufs et produits d'œufs, le 22 octobre 1990
- n° 400 — Œufs d'incubation de poulets de chair et poussins destinés à la production de poulets, le 2 novembre 1990
- n° 401 — Poulet et dindon pour produits de volaille élaborés, le 8 novembre 1990
- n° 403 — Poulet et dindon, le 14 novembre 1990
- n° 407 — Crème glacée et yogourt, le 24 janvier 1991
- n° 409 — Œufs d'incubation de poulets de chair et poussins destinés à la production de poulets, le 4 mars 1991
- n° 416 — Poulet et dindon (LIS), le 23 juillet 1991
- n° 419 — Poulet et dindon (pour produits élaborés), le 23 août 1991
- n° 420 — Poulet et dindon (contingent global), le 23 août 1991
- n° 423 — Œufs et produits d'œufs, le 18 octobre 1991
- n° 424 — Œufs d'incubation de poulets de chair et poussins destinés à la production de poulets, le 18 novembre 1991

Canada. Groupe de travail sur la politique laitière nationale. — Partenaires dans la croissance : document de consultation. — Ottawa : le Groupe de travail, 1990

Canada. Groupe de travail sur la politique laitière nationale. — Partenaires dans la croissance : rapport du Groupe de travail sur la politique laitière nationale : annexe E : étude des options d'établissement du prix du lait de transformation au Canada. — Préparé par Deloitte & Touche. — Ottawa : le Groupe de travail, 1991

Canada. Groupe de travail sur la politique laitière nationale. — Partenaires dans la croissance : rapport du Groupe de travail sur la politique laitière nationale : annexe E : étude commandée : prix comparatifs du fromage pour les industries de la pizza surgelée du Canada et des États-Unis. — Préparé par A.A. Hunt and Associates. — Ottawa : le Groupe de travail, 1990

Canada. Groupe de travail sur la politique laitière nationale. — Partenaires dans la croissance : rapport du Groupe de travail sur la politique laitière nationale : annexe F : rapport du Sous-comité de la transformation secondaire. — Ottawa : le Groupe de travail, 1991

Canada. Groupe de travail national sur la volaille. — Partenaires dans la croissance : pour le développement d'une seconde génération de système de gestion de l'offre de volaille : rapport du Groupe de travail national sur la volaille. — Ottawa : le Groupe de travail, 1991

Canada. Industrie, Sciences et Technologie Canada. — Cost Comparison of Selected Canadian and U.S. Poultry Products. — Préparée pour Industrie, Sciences et Technologie Canada par DeValk Consulting Inc. — Ottawa : Industrie, Sciences et Technologie Canada, 1991

- Canada. Industrie, Sciences et Technologie Canada. — International Competitiveness of Canadian Food Processing: an analytical framework. — Préparé pour le Groupe de travail sur la politique alimentaire et la Direction générale de l'analyse des subventions, Industrie, Sciences et Technologie Canada, par James F. Hickling Management Consultants Ltd. — Ottawa : Industrie, Sciences et Technologie Canada, 1990
- Canada. Industrie, Sciences et Technologie Canada. — Produits laitiers : série 1990-1991. — Ottawa : Industrie, Sciences et Technologie Canada, 1991
- Canada. Industrie, Sciences et Technologie Canada. — Transformation de la volaille et des œufs [...]. — (1988, 1990-1991). — Ottawa : Industrie, Sciences et Technologie Canada, 1988, 1990-1991
- Canada. Loi modifiant la Loi sur les licences d'exportation et d'importation. — Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1974
- Canada. Loi sur la Commission canadienne du lait. — Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1985
- Canada. Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme. — Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1984
- Canada. Statistique Canada. — Industries des aliments : 1986 : Recensement annuel des manufactures. — Catalogue n° 32-250, annuel. — Ottawa : ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1990
- Coffin, H. Garth; Romain, Robert F.; Douglas, Meghann. — Supply management. — [S.l. : s.n., s.d.]
- Comité national d'examen de la gestion de l'offre (Canada). — Positioning the poultry supply management system for the markets of the 1990's : final report. — Préparé par Deloitte Haskins and Sells pour le Comité national d'examen de la gestion de l'offre. — [S.l.] : Deloitte Haskins and Sells, 1989
- Commission canadienne du lait. — Les agences provinciales de commercialisation du lait. — Ottawa : Commission canadienne du lait, [s.d.]
- Commission canadienne du lait. — La commercialisation du lait dans les provinces. — Ottawa : Commission canadienne du lait, [s.d.]
- Commission canadienne du lait. — Historique de la Commission canadienne du lait. — Ottawa : Commission canadienne du lait, [s.d.]
- Commission canadienne du lait. — L'industrie laitière au Canada. — Ottawa : Commission canadienne du lait, [s.d.]
- Commission canadienne du lait. — L'industrie laitière canadienne : l'intégration de la tradition et de la technologie. — Éd. Lyse Champagne. — Ottawa : Commission canadienne du lait, 1989

- Commission canadienne du lait. — Mandat. — Ottawa : Commission canadienne du lait, [s.d.]
- Commission canadienne du lait. — Mécanismes d'établissement des prix du lait de transformation au Canada. — Ottawa : Commission canadienne du lait, [s.d.]
- Commission canadienne du lait. — Organigramme. — Ottawa : Commission canadienne du lait, [s.d.]
- Commission canadienne du lait. — Programme d'aide à l'alimentation animale. — Ottawa : Commission canadienne du lait, [s.d.]
- Commission canadienne du lait. — Programme d'offre d'achat. — Ottawa : Commission canadienne du lait, [s.d.]
- Commission canadienne du lait. — Rapport annuel [...]. — (1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1990). — Ottawa : Commission canadienne du lait, [s.d.]
- Commission canadienne du lait. — Retenues des producteurs. — Ottawa : Commission canadienne du lait, [s.d.]
- Conseil consultatif sur l'adaptation (Canada). — S'adapter pour gagner : rapport du Conseil consultatif sur l'adaptation. — Ottawa : le Conseil, 1989
- Conseil national de commercialisation des produits agricoles (Canada). — Rapport annuel. — (1990-1991). — Ottawa : Conseil national de commercialisation des produits agricoles, 1991
- Conseil national de commercialisation des produits agricoles (Canada). — Le nouvel accord fédéral-provincial à tous les producteurs contingentés : accord fédéral-provincial relatif à la révision et à la consolidation du système global de commercialisation pour la réglementation de la commercialisation des œufs au Canada. — Ottawa : Conseil national de commercialisation des produits agricoles, 1976
- Deloitte & Sells. — Allocations of global import quotas to importers: assessment of the current system and alternatives. — [S.l.] : Deloitte & Sells, 1986
- Deloitte & Touche. — Review of quota allocation methodology. — [S.l.] : Deloitte & Touche, 1990
- Entente fédérale-provinciale sur la création d'un programme global de commercialisation du poulet au Canada. — [S.l.] : s.n., s.d.]
- Entente fédérale-provinciale sur les œufs d'incubation de poulet de chair. — [S.l.] : s.n., 1986
- Fédération canadienne de l'agriculture. — La commercialisation des œufs au Canada. — Ottawa : Fédération canadienne de l'agriculture, 1979

- Fédération canadienne de l'agriculture. — La commercialisation du dindon au Canada. — Ottawa : Fédération canadienne de l'agriculture, 1980
- Fédération canadienne des producteurs de lait. — Aperçu de l'industrie, quelques données [...]. — (1989, 1990). — Ottawa : Fédération canadienne des producteurs de lait, 1989, 1990
- Fédération canadienne des producteurs de lait. — Aperçu des négociations du GATT. — Ottawa : Fédération canadienne des producteurs de lait, 1990
- Fédération canadienne des producteurs de lait. — Politique laitière 1991. — Ottawa : Fédération canadienne des producteurs de lait, 1991
- Fréchette, Jean-Denis; Rutherford, Sally. — La politique laitière nationale. — Ottawa : Service de recherche, Bibliothèque du Parlement, 1986
- GATT. — Instruments de base et documents divers, vol. 36, Genève, 1989
- Liste de marchandise d'importation contrôlée. — Ottawa : Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada, Direction générale des relations commerciales spéciales, [s.d.]
- McCabe, K.A.; Rassenti, S.J.; et Smith, V.L. — Auction Institutional Design: Theory and Behavior of Simultaneous Multiple-Unit Generalizations of the Dutch and English Auctions. — The American Economic Review, vol. 80, n° 5, décembre 1990
- McCabe, K.A. ; Rassenti, S.J. ; et Smith, V.L. — Designing call auction institutions: is double dutch the best? — The Economic Journal, 102, janvier 1992
- National milk marketing plan — [S.l.] : s.n., s.d.]
- Office canadien de commercialisation des œufs. — Rapport annuel [...] — (1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1990). — Ottawa : Office canadien de commercialisation des œufs, [s.d.]
- Office canadien de commercialisation des œufs. — Vision 2000 : plan stratégique de l'Office canadien de commercialisation des œufs. — Ottawa : Office canadien de commercialisation des œufs, [s.d.]
- L'Office canadien de commercialisation des œufs d'incubation de poulet à chair. — Règlement sur les contingents, février 1987, SOR/87-209 Gazette du Canada, partie II, 31 mars 1987
- L'Office canadien de commercialisation des œufs d'incubation de poulet à chair. — Décret Levis, amendement, décembre 1990, SR/91-16 Gazette du Canada, partie II, 14 décembre 1990
- L'Office canadien de commercialisation des œufs d'incubation de poulet à chair. — 4^e Rapport annuel [...], 1991 : un marché équilibré pour les producteurs — [S.l.] : L'Office canadien de commercialisation des œufs d'incubation de poulet à chair, 1991

- Office canadien de commercialisation des poulets. — Rapport annuel 1991. — Ottawa : Office canadien de commercialisation des poulets, 1991
- Office canadien de commercialisation des poulets. — Règlements généraux de l'OCCP. — Ottawa : Office canadien de commercialisation des poulets, [s.d.]
- Office canadien de commercialisation des poulets. — Manuel de données [...] — (1986, 1987, 1988, 1989, 1990, 1991). — Ottawa : Office canadien de commercialisation des poulets, [s.d.]
- Office canadien de commercialisation des poulets. — Une plume à notre chapeau [...]. — Ottawa : Office canadien de commercialisation des poulets, 1988
- Office Canadien de Commercialisation du Dindon. — Rapport annuel [...]. — (1988, 1989, 1990). — Winnipeg : Office Canadien de Commercialisation du Dindon, [s.d.]
- Ontario. Commission ontarienne de commercialisation des œufs d'incubation et des poussins de poulet à griller et à rôtir. — Chick price determination : décret n° 18 — [S.l.] : Commission ontarienne de commercialisation des œufs d'incubation et des poussins de poulet à griller et à rôtir, 1990
- Ontario. Commission ontarienne de commercialisation des œufs d'incubation et des poussins de poulet à griller et à rôtir. — Hatchery Cost of Production Update, 16 avril 1992
- Price Waterhouse. — Evaluation of supplementary import permit system. — Préparée pour le ministère des Affaires extérieures par Price Waterhouse. — Ottawa : ministère des Affaires extérieures, 1986
- Price Waterhouse. — Review of supply management in chicken, eggs and turkey : final report to the Steering Committee. — [S.l.] : Price Waterhouse, 1987
- Quoi de n'œuf. — Vol. 10, n° 3. — Ottawa : Office canadien de commercialisation des œufs, [s.d.]
- Revue du marché avicole. — (1976, 1980, 1985, 1989, 1990). — Ottawa : Service de l'information sur les marchés, Agriculture Canada, 1976, 1980, 1985, 1989, 1990
- Revue sur les couvoirs, marché de la volaille. — Du 1^{er} trimestre de 1988 au 2^e trimestre de 1991. — Ottawa : Division du développement des productions animales, Agriculture Canada, 1988-1991
- Smith, V.L. — Auctions. — The New Palgrave : A Dictionary of Economics, vol. 1. — New York : The Stockton Press, 1987
- Statistique Canada. Division de l'agriculture. — Production de volaille et œufs [...]. — (1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1990, 1991). — Ottawa : Statistique Canada, [s.d.]. — (N° de catalogue 23-202)

- Stonehouse, D.P. — Profil de l'industrie laitière canadienne et des politiques gouvernementales. — Ottawa : Direction générale des politiques, Agriculture Canada, 1987. — (Document de travail; 4/87)
- United States Department of Agriculture. — Livestock and Poultry: Situation and Outlook Report. — [S.l. : s.n.], 1992. — (LPS-53)
- University of Guelph. Centre George Morris. — Partenaires dans la croissance, rapport aux ministres de l'Agriculture : Groupe de travail sur la compétitivité dans l'industrie agro-alimentaire. — Guelph, Ont. : Centre George Morris, University of Guelph, 1990
- Université Laval. Groupe de recherche en économie et politique agricole. — Les faits saillants laitiers québécois : 1990. — Sainte-Foy, Québec : Faculté des sciences de l'agriculture et de l'alimentation, Université Laval, 1990

ANNEXE V

PERSONNEL DU TRIBUNAL

1. Direction de la recherche

Directeurs

Réal Roy
Mary Walsh

Fonctions/domaine

Directeur de projet
Directeur de projet

Gestionnaires et agents de recherche

Julia Brown*
Gillian Bryenton*
Audrey Chapman
Richard Cossette
Francesca Iacurto*
Elizabeth McLean*
Ken Nicholls*
John O'Neill
Benoit Papillon*
Daryl Poirier
André Renaud
Rose Ritcey
Nancy Ross*
Jurgen Schiffer*
Don Shires

Œufs en coquille
Produits laitiers, produits avicoles
Produits avicoles
Produits avicoles
Produits laitiers, produits avicoles
Questions générales
Produits laitiers
Produits avicoles
Questions générales
Œufs en coquille, ovoproduits
Produits laitiers
Produits laitiers, questions générales
Produits laitiers
Produits avicoles
Œufs d'incubation et poussins de poulet à griller

Données statistiques

Shiu-Yeu Li
Taryn Barone*
Nynon Burroughs
Franco Longo*
Sonia McEachern
Marguerite Turner*
Joe Vincec*

Chef de la section des statistiques

Soutien administratif

Keltie Findlay*
Cathie Richards*

* Affectation temporaire ou détachement.

2. SECRETARIAT

Robert J. Martin

Secrétaire

Registraire

Nicole Pelletier

Secrétaire adjointe et registraire

Rédaction

Manon Carpentier

Rédacteur-réviseur en chef

Lynne Assad

Monique Henri

Guyane Mougeot-Lemay

Traitement des documents et de l'information

Danielle Lefebvre

Chef

Françoise Couture

3. AVOCATES DU TRIBUNAL

Debra Steger

Avocate générale

Brenda Swick-Martin

ANNEXE VI

LISTE DES PARTICIPANTS ET DES TÉMOINS*

1. Audience préliminaire, les 10 et 11 octobre 1991

Participants	Titre
François Lemieux Timothy McCunn	Avocats de : Fédération canadienne des producteurs de lait L'Office canadien de commercialisation des œufs d'incubation de poulet à chair Office canadien de commercialisation des poulets Office canadien de commercialisation des œufs
Donald Kubesh Glen H. Cranker Martine M.N. Band	Avocats de : Conseil canadien des fromages internationaux Natrel Inc. Pascobel Inc. Agropur Coopérative agro-alimentaire
Peter Clark	Avocat de : Conseil National de l'Industrie Laitière du Canada Gouvernement de la Saskatchewan
Kempton L. Matte	Président Conseil National de l'Industrie Laitière du Canada
Pierre Nadeau	Vice-président Conseil National de l'Industrie Laitière du Canada
Michael A. Kelen	Avocat de : Cara Operations Limited Effem Foods Limited
Paul C. LaBarge	Avocat de : Maple Leaf Foods Inc./Les Entreprises Nestlé Limitée
Dalton J. Albrecht	Avocat de : Association canadienne des importateurs réglementés

* Les avocats et les témoins ont participé à l'audience préliminaire des 10 et 11 octobre 1991. Seuls les témoins assermentés ont été inscrits à la liste, à l'égard des audiences publiques du 22 janvier au 6 février et du 8 au 18 juin 1992.

Paul Stott	Président Association canadienne des importateurs réglementés
Andrew H. Vanderwal	Vice-président Association canadienne des importateurs réglementés
James P. McIlroy Mark Ross André P. Gauthier	Avocats de : The Coalition for the Equitable Allocation of Import Quotas
Don Axford	Directeur, recherche en politique Association des consommateurs du Canada
Raymond Tremblay Michel Bergevin	Avocats de : Gouvernement du Québec, Direction des affaires juridiques - Agriculture, Pêcheries et Alimentation
Charles C. Birchard	Conseiller senior en politique Commission canadienne du lait
Robert G. de Valk	Avocat de : L'Association canadienne des transformateurs de volaille
Phil Kudelka	Vice-président, Exploitation Cuddy Food Products
Thomas W. Maich	Avocat de : KFC-Canada/Pepsi-Cola Canada Ltée
Ian Johnstone	Gestionnaire des achats KFC-Canada
Luc Martineau	Avocat de : T. Lauzon Ltée
Ron. E. Folkes	Avocat de : Maple Lodge Farms Ltd.
Robert (Bob) Joseph May	Chef de la direction Maple Lodge Farms Ltd.
David M. Ivison	Vice-président, Finances et trésorerie Vice-président, Aliments fins Morrison Lamothe Inc.

Lyne Jacques
François Painchaud

Avocats de :
Services d'Administration Affiliés (SAA) Inc.

2. Première audience publique, du 22 janvier au 6 février 1992

Témoïn	Titre
Arthur Pellicione	Président Colombo Importing Ltd.
Peter J. Couture	Président Lovell & Christmas (Canada) Inc.
Walter I. Pelley	Vice-président Ronald A. Chisholm Limited
Pierre Robert	Directeur général, Division des fromages fins Agropur Coopérative agro-alimentaire
Kempton L. Matte	Président Conseil National de l'Industrie Laitière du Canada
Richard (Dick) Innes	Président, Division des produits industriels Les Aliments Ault Limitée
Pierre Nadeau	Vice-président Conseil National de l'Industrie Laitière du Canada
Ian D. Ferguson	Président, Division des produits surgelés Les Aliments Ault Limitée
Lee Sienna	Président, Division des produits réfrigérés Les Aliments Ault Limitée
Larry J. Martin	Professeur émérite en politique agricole University of Guelph
Bob Jack	Directeur général Kofman-Barenholtz Foods Limited
Thomas (Tom) A. De Nardi	Directeur des ventes Mondo Foods Co. Ltd.
Michael C. McCracken	Président Informetrica Limited

Michel Côté	Vice-président, Développement corporatif - Fusions et acquisitions Le Groupe Sofati Président, The Coalition for the Equitable Allocation of Import Quotas
Lawrence E. Ross	Vice-président général, Commercialisation des ventes The Great Atlantic & Pacific Company of Canada Limited
Harold Garth Coffin	Professeur associé, économie agricole Université McGill
Jean H. Dagenais	Président Association des fromages de Suisse au Canada
Rick Phillips	Directeur général adjoint Fédération canadienne des producteurs de lait
Robert G. de Valk	Secrétaire général Association canadienne des importateurs réglementés
Andrew Schmitz	Président, économie agricole University of California, Berkeley
Colin Carter	Professeur, agroéconomie University of California, Davis
Cynthia Currie	Directeur général Office canadien de commercialisation des poulets
Angelo Mardas	Président AMGA Volailles & Viandes Cie. Ltée
George Douglas Leroux	Vice-président, Division du dindon Cold Springs Farm Limited
Phil Kudelka	Vice-président, Exploitation Cuddy Food Products
William P. Dover	Président General Mills Restaurants, Canada
Douglas C. Needham	Président Association canadienne des restaurateurs et des services de l'alimentation

Jack Radlo	Président Radlo Bros., Inc.
James H. Sumner	Président USA Poultry & Egg Export Council
Ian Johnstone	Directeur des achats PFK-Canada
Robb Chase	Directeur, Développement des affaires PFK-Canada
Allan Warring	Directeur général D.A. Warring & Sons Foods Ltd.
John Whyte	Vice-président D.A. Warring & Sons Foods Ltd.
Robert G. de Valk	Directeur général L'Association canadienne des transformateurs de volaille
Andrew Friedmann	Vice-président, Administration La Cie de Volailles Maxi Ltée
Robert (Bob) Joseph May	Chef de la direction Maple Lodge Farms Ltd.
Grant (Cameron) Robinson	Directeur des finances Maple Lodge Farms Ltd.
Jean Lauzon	Directeur T. Lauzon Ltée
Ron Drohomereski	Président L'Office canadien de commercialisation des œufs d'incubation de poulet à chair
Paul Jelley	Directeur général L'Office canadien de commercialisation des œufs d'incubation de poulet à chair
Bertrand Cloutier	Secrétaire Fédération des Producteurs d'Œufs de Consommation du Québec

David Charles Barlow	Vice-président, Achat et développement des produits Cara Operations Limited
Louise M. Arthur	Gestionnaire, Évaluation de l'utilisation des terres Land Use Policy Branch Province de la Colombie-Britannique
Gerry Gartner	Directeur général Office canadien de commercialisation des œufs
Neil Currie	Gestionnaire de l'exploitation Office canadien de commercialisation des œufs
Paul Ouellette	Vice-président, Volaille Conseil canadien des transformateurs d'œufs et de volaille
Robert (Bob) M. Anderson	Vice-président exécutif Burnbrae Farms Ltd.
Dan H. Hara	Directeur Hara Associates
John R. Groenewegen	Directeur Deloitte & Touche
Nelson Coyle	Analyste de la politique et des programmes Commission canadienne du lait
Roch Morin	Président Commission canadienne du lait
Charles C. Birchard	Conseiller senior en politique Commission canadienne du lait
Jocelyn J. Comtois	Directeur, Commercialisation internationale Commission canadienne du lait
Ross Mitchell	Vice-président, Marques nationales Intersave Buying & Merchandising Services

3. Deuxième audience publique, du 8 au 18 juin, 1992

Témoins	Titre
John R. Groenewegen	Directeur Deloitte & Touche

Nelson Coyle	Analyste de la politique et des programmes Commission canadienne du lait
Roch Morin	Président Commission canadienne du lait
Jocelyn J. Comtois	Directeur, Commercialisation internationale Commission canadienne du lait
Charles C. Birchard	Conseiller senior en politique Commission canadienne du lait
Rick Phillips	Directeur général adjoint Fédération canadienne des producteurs de lait
Pierre Robert	Directeur général, Division des fromages fins Agropur Coopérative agro-alimentaire
Doug C. Smith	Directeur des ventes et de la commercialisation MD Foods
Walter I. Pelley	Vice-président Ronald A. Chisholm Limited
Timothy Angus Chisholm	Président Ronald A. Chisholm Limited
Stephen Ronald Chisholm	Gestionnaire, Division laitière Ronald A. Chisholm Limited
Pierre Nadeau	Vice-président Conseil National de l'Industrie Laitière du Canada
Kempton L. Matte	Président Conseil National de l'Industrie Laitière du Canada
Richard (Dick) Innes	Président, Division industrielle Les Aliments Ault Limitée
Lee Sienna	Président, Division des produits réfrigérés Les Aliments Ault Limitée
Ian D. Ferguson	Président, Division des produits surgelés Les Aliments Ault Limitée
Serge Bragdon	Président, Division du lait de consommation (Québec) Les Aliments Ault Limitée

Pierre Claprood	Directeur des services financiers Agropur Coopérative agro-alimentaire
Camillo Lisio	Adjoint au président Les Fromages Saputo Cheese Ltée/Ltd.
Randy W. Williamson	Vice-président, Division industrielle Dairyland Foods
Rowan B. Caseley	Vice-président, Fabrication Farmers Co-Operative Dairy Limited
Gilbert (Bert) C. Lear	Président, Division des produits alimentaires Beatrice Foods Inc.
Michael A. Taylor	Directeur général, Crème glacée Beatrice Beatrice Foods Inc.
Carl E. Harrison	Président McCain Refrigerated Foods Inc.
Carl A. Nanni	Vice-président, Commercialisation des produits réfrigérés Kraft General Foods Canada Inc.
Peter J. Porteous	Directeur de catégorie, Produits commerciaux réfrigérés Kraft General Foods Canada Inc.
Ross S. Green	Directeur général, Assurance-qualité et relations avec l'industrie Kraft General Foods Canada Inc.
Normand de Montigny	Directeur, Affaires institutionnelles Groupe Lactel
Paul Ouellette	Vice-président, Volaille Conseil canadien de transformateurs d'œufs et de volaille
Robert (Bob) M. Anderson	Vice-président directeur Burnbrae Farms Ltd.
Roy W. McDannold	Directeur général Conseil canadien de transformateurs d'œufs et de volaille

Oliver Kent	Associé Price Waterhouse
Michael C. McCracken	Président Informetrica Limited
Donald B. Murray	Agro-économiste Agriculture Canada
Denis Desrosiers	Économiste Office canadien de commercialisation des poulets
Cynthia Currie	Directrice générale Office canadien de commercialisation des poulets
Ken E. Crawford	Directeur général L'Office Canadien de Commercialisation du Dindon
George Douglas Leroux	Vice-président, Division du dindon Cold Springs Farm Limited
Harold Garth Coffin	Professeur associé, Agroéconomie Université McGill
Jim Macartney	Président Macartney Poultry Farm
Paul Stott	Président Reuven International Ltd.
Robert G. de Valk	Secrétaire général Association canadienne des importateurs réglementés
Guy Raymond	Président-directeur général Services d'Administration Affiliés (SAA) Inc.
Lem Janes	Président Janes Family Foods Ltd.
Fred Williamson	Président Pinty's Premium Foods Inc.
Cyril Levenstein	Président Readyfoods Limited
Malcolm Garner	Vice-président, Mise en marché et développement de l'entreprise Cambridge Canadian Foods

Gabrielle Pop-Lazic Schappert	Économiste et gestionnaire des services d'information L'Office canadien de commercialisation des œufs d'incubation de poulet à chair
Paul Jelley	Directeur général L'Office canadien de commercialisation des œufs d'incubation de poulet à chair
John C. Durham	Secrétaire directeur B.C. Broiler Hatching Egg Commission
Pierre Belleau	Secrétaire Syndicat des producteurs d'œufs d'incubation du Québec
John E. Hoover	Président Curtis Chicks Limited
Brian Snyder	Président Jarvis Chicks
Brian A. Cram	Vice-président, Exploitation Cuddy Food Products
Gerry Gartner	Directeur général Office canadien de commercialisation des œufs
Neil Currie	Chef de l'exploitation Office canadien de commercialisation des œufs
Peter Constable	Vice-président Niagara Regional Importers Exporters & Distributors Co. Ltd.
Robert A. Cuddy	Président Cuddy Food Products
R. William C. Stevens	Conseiller général du président Cuddy International Corporation

ANNEXE VII

RAPPORTS DU PERSONNEL

- S.1 *Projet de notes du personnel sur la conduite de l'enquête*, le 2 octobre 1991
- S.2 *Dernières notes du personnel sur la conduite de l'enquête*, le 29 octobre 1991
- S.3 *Rapport descriptif du personnel*, le 19 décembre 1991
- S.4 *Rapport analytique du personnel*, le 11 mai 1992
- S.5 *Instructions sur le chiffrier pour calculer les cotes des diverses méthodes de répartition des contingents d'importation*, le 11 mai 1992
- D.1 *Données sur le contingent d'importation*, le 20 décembre 1991
- D.2 *Données sur le contingent d'importation (Tableaux révisés - Fromage)*, le 17 janvier 1992
- D.3 *Données sur le contingent d'importation (1991-1992)*, le 11 mai 1992
- D.4 *Données sur les licences d'importation de la volaille*, le 11 mai 1992

ANNEXE VIII

RAPPORTS DES CABINETS-CONSEILS

- C.1 Le cabinet Deloitte & Touche, experts-conseil en gestion, *Rapport sur le cadre de travail économique employé pour mesurer l'impact des allocations des contingents d'importations*, décembre 1991
- C.2 Hara Associates, *Méthodes de remplacement à la répartition des contingents d'importations*, décembre 1991
- C.3 Le cabinet Deloitte & Touche, experts-conseil en gestion, *Notes sur l'emploi des modèles de tableaux de ventilation*, janvier 1992
- C.4 Le cabinet Deloitte & Touche, experts-conseil en gestion, *Effets potentiels des alternatives au contingent d'importation sur la gestion de l'offre*, mars 1992
- C.5 Le cabinet Deloitte & Touche, experts-conseil en gestion, *Implications potentielles de la tarification sur les contrôles existant à la frontière*, mars 1992
- C.6 Le cabinet Deloitte & Touche, experts-conseil en gestion, *Profil de compétitivité de l'industrie fromagère canadienne*, mars 1992
- C.7 Le cabinet Deloitte & Touche, experts-conseil en gestion, *Profil de compétitivité de l'industrie du poulet*, mars 1992
- C.8 Le cabinet Deloitte & Touche, experts-conseil en gestion, *Rentes de contingent d'importation des produits soumis à la gestion de l'offre*, mars 1992

ANNEXE IX

EXEMPLE DE MÉTHODE DE MISE EN APPLICATION D'UNE ENCHÈRE HOLLANDAISE GÉNÉRALISÉE POUR LES CONTINGENTS D'IMPORTATION

Nous illustrons ici de quelle façon on pourrait diriger une enchère des contingents d'importation pour répondre aux objectifs fixés dans le corps principal du rapport du Tribunal. Nous utilisons ici le fromage comme marchandise visée par l'enchère, mais des modalités analogues, avec les modifications appropriées, pourraient également convenir aux autres produits. La DGLEI ou l'organisme administratif dirigeant l'enchère devrait fixer les détails administratifs précis.

La conception d'une enchère soulève un certain nombre de questions pratiques et théoriques touchant, par exemple, l'admissibilité et les procédures. Nous nous sommes efforcés, dans la liste qui suit, de couvrir la plus grande partie de ces questions, en cinq grands groupes : définition des lots d'enchères, fréquence des enchères et quantités à l'enchère, base de soumission, cadre organisationnel de l'enchère et procédure, ainsi que droits et obligations des acheteurs. Nous préconisons quelques moyens pratiques de régler les questions afférentes. Ce ne sont pas là les seules possibilités. En définitive, l'expérience sera le meilleur des guides pour améliorer les règles et procédures de l'enchère.

1. Définition des lots d'enchères

Le contingent global actuel de fromage est de 20,4 millions de kilogrammes par année. Ce contingent global est réparti en deux groupes selon les pays d'origine : 60 p. 100 ou 12,4 millions de kilogrammes pour les pays CE, et 40 p. 100 ou 8,16 millions de kilogrammes pour les pays non-CE. Le contingent global est de plus subdivisé en plusieurs douzaines de variétés de fromage. De façon à répartir les contingents par un système d'enchères, les lots de contingents pourraient se définir comme suit :

- Taille minimum du lot : un lot de contingent représenterait 100 kg par année. Ainsi, le contingent global d'importation serait subdivisé en 204 120 lots.
- Restriction de variétés de fromage : la restriction de variétés serait abandonnée, ce qui signifie qu'un contingent pourrait servir à importer n'importe quel type de fromage.
- Restriction du pays d'origine : de façon à répondre aux obligations du Canada sur le plan international, la distinction entre pays CE et non-CE serait maintenue. De la sorte, il y aurait 122 472 lots de contingents CE et 81 648 lots de contingents non-CE.
- Date et durée du contingent : chaque lot de contingents serait mis à l'enchère pour trois ans, la durée du lot étant déterminée selon l'année civile. À titre d'exemple, le titulaire d'un lot de contingents CE pourrait importer chaque année

100 kg de n'importe quelle variété de fromage de n'importe quel pays CE au cours de la période de trois ans définie.

2. Fréquence des enchères et quantités à l'enchère

Chaque année, les lots de contingents CE et les lots de contingents non-CE seraient mis en vente dans deux enchères différentes. Compte tenu de la taille du contingent global, de la période de trois ans et de la répartition 60 p. 100 et 40 p. 100 entre contingents CE et non-CE, on mettrait en vente 40 824 lots à chaque enchère de contingents CE et 27 216 lots à chaque enchère de contingents non-CE.

3. Base de soumission

- Admissibilité à soumissionner : les enchères du contingent de fromage seraient ouvertes à toute personne ou entreprise (partie).
- Exigences de dépôt : pour éviter les perturbations causées par les soumissionnaires peu sérieux, l'administrateur aura à décider s'il exigera des participants un dépôt avant l'enchère.
- Restrictions de soumission : une partie ne serait pas autorisée à faire une offre à l'égard de plus de 10 p. 100 du volume total offert en vente à une enchère. En ce qui a trait à l'enchère du contingent CE, cela limiterait les offres individuelles à un maximum de 4 082 lots et, dans l'enchère du contingent non-CE, à un maximum de 2 722 lots. Aux fins de cette restriction, la notion de «partie» engloberait tous les employés (familles comprises) et tous les actionnaires (familles comprises) d'une société ou d'une coopérative ou de ses entreprises ou coopératives affiliées.

4. Cadre organisationnel de l'enchère et procédure

La procédure de l'enchère serait conçue de façon à obtenir un prix d'adjudication et à répartir les lots de contingents entre les parties disposées à acheter à ce prix. Dans une enchère hollandaise généralisée, le prix d'adjudication s'obtient par un processus graduel et les parties reçoivent une rétroinformation au cours de l'enchère afin de réduire l'incertitude sur la quantité qu'ils achèteront en définitive et sur le prix final.

- Cadre organisationnel de l'enchère : afin que les parties puissent faire leurs offres successivement et être au courant de la rapidité avec laquelle les prix décroissants successifs convergent vers le prix d'adjudication, il faudra utiliser les lignes téléphoniques et des ordinateurs en direct. Ainsi, on évitera d'obliger les participants à se rendre tous au même endroit, le jour de l'enchère.
- Prix de l'offre d'ouverture : en se fondant sur les données de prix des enchères précédentes et du marché secondaire, l'administrateur de l'enchère annoncerait un prix d'ouverture au kilogramme qui serait, par exemple, de 25 p. 100 supérieur au prix d'adjudication prévu.

- Volumes des premières offres : chaque partie intéressée à acheter au prix de l'offre d'ouverture informerait l'administrateur de l'enchère du nombre de lots pour lesquels elle fait une offre à ce prix (il est possible qu'aucune quantité ne soit demandée au prix d'ouverture de l'enchère).
- Total de la première offre : l'administrateur de l'enchère calculerait le nombre total de lots demandés au prix de l'offre d'ouverture; il informerait les parties du nombre de lots sur lesquels aucune offre n'a été faite et toutes les offres seraient mises de côté.
- Prix de la deuxième offre : l'administrateur de l'enchère annoncerait ensuite un deuxième prix, inférieur d'un montant prédéterminé (p. ex., 0,05 \$/kg) au prix de l'offre d'ouverture.
- Volumes des deuxièmes offres : les parties intéressées à acheter au deuxième prix d'offre communiqueraient à l'administrateur de l'enchère le nombre de lots sur lesquels ils soumissionnent à ce prix.
- Total de la deuxième offre : l'administrateur de l'enchère calculerait à nouveau le nombre total de lots demandés au prix de la deuxième offre; il informerait les parties du nombre de lots sur lesquels aucune offre n'a été reçue et toutes les offres seraient à nouveau mises de côté.

Le mécanisme se poursuivrait à des prix progressivement décroissants sur des quantités progressivement croissantes, jusqu'à ce qu'on atteigne finalement un prix où tous les lots mis en vente sont pris. C'est là le prix d'adjudication de l'enchère.

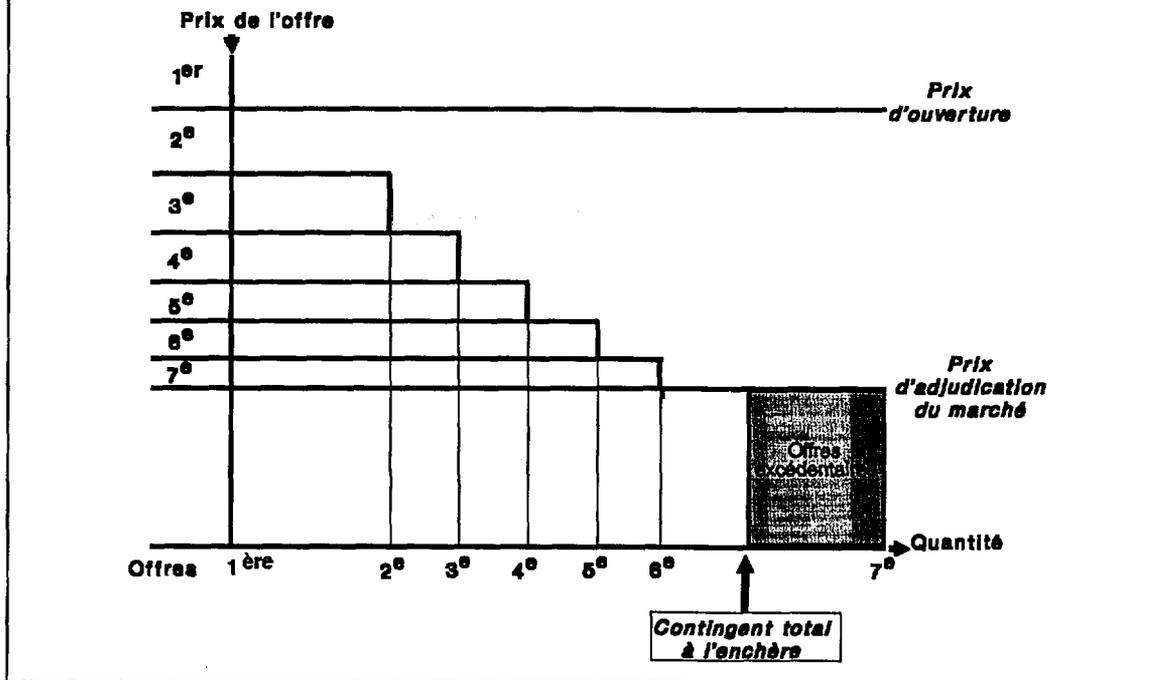
- Offre à l'égard de quantités excédentaires : la quantité totale demandée au dernier prix annoncé (prix d'adjudication) pourrait dépasser le nombre de lots mis en vente. Cette demande excédentaire de lots de contingents doit être ramenée à la quantité mise en vente.
- Proportionnalité : chaque soumission présentée au prix d'adjudication serait proportionnellement réduite afin d'obtenir un total égal à la quantité de lots mis en vente, en arrondissant les offres individuelles au nombre de lots le plus rapproché, en chiffres pairs, pour faciliter l'administration et la mise en marché.

Nous illustrons à la figure 9.1 le processus d'établissement du prix d'adjudication du marché dans un système d'enchères hollandaises généralisées. Les quantités 1^{ère}, 2^e, etc., de l'axe horizontal représentent le total des premières offres, le total des deuxièmes offres, etc., et seraient probablement de tailles différentes, dans la pratique. Nous illustrons au graphique un cas où aucune des parties ne présente une offre au prix de l'offre d'ouverture.

5. Droits et obligations des acheteurs

- Exigences de paiement : les acheteurs doivent payer une partie (dépôt) des lots de contingents achetés à l'enchère, dans les 10 jours ouvrables suivant la date de

**Figure 9.1
ILLUSTRATION DE L'ENCHERE HOLLANDAISE GÉNÉRALISÉE**



l'enchère. Les parts d'importation seraient consignées au nom des acheteurs dans les registres de la DGLEI. Celle-ci délivrerait des licences d'importation à l'égard des quantités fixées par le requérant de licence.

- **Pénalité de non-utilisation** : les parties au nom desquelles sont inscrites les parts d'importation à la DGLEI ont la responsabilité d'utiliser entièrement (95 p. 100, pour plus de souplesse) les lots de contingents d'importation accordés en vertu de ces licences. La pénalité en cas de non-respect de cette règle d'utilisation serait la saisie du dépôt en paiement partiel et une limite au volume que le soumissionnaire pourrait acquérir dans les enchères subséquentes.
- **Cessibilité** : le titulaire de contingent pourrait, en tout ou en partie, revendre sa part si le prix d'adjudication d'enchère a été réglé en totalité.

6. Options administratives

Dans toute méthode de vente à l'enchère des contingents d'importation, plusieurs aspects comportent diverses options administratives. Nous nous sommes efforcés de formuler, dans nos recommandations, des options qui amélioreraient la méthode de répartition aux fins des sept facteurs d'évaluation énumérés au mandat. Toutefois, dans la pratique, l'expérience pourrait laisser entrevoir d'autres options plus appropriées aux objectifs d'une méthode optimale de répartition.

Le recours à la méthode du prix unique d'adjudication, plutôt qu'à une approche «prix offert» devrait servir la méthode de l'enchère sur les plans de l'équité et de la prévisibilité, car toutes les parties versent le même prix pour un contingent d'importation, plutôt que ce qu'elles sont disposées à payer. Pour parvenir à ce résultat à mesure que les prix de l'enchère sont communiqués, les offres reçues auparavant doivent être mises de côté et chaque soumissionnaire individuel doit présenter une nouvelle offre à l'égard de la quantité désirée au nouveau prix de l'enchère. L'approche du prix unique d'adjudication offre un autre avantage, celui de favoriser des offres initiales plus élevées. Les soumissionnaires auraient une certaine certitude que leur prix de règlement final serait inférieur à celui de l'offre d'ouverture.

Si le prix de l'offre d'ouverture aboutit à une suracquisition, l'administrateur de l'enchère doit rejeter toutes les offres et commencer une nouvelle enchère, à un prix d'ouverture plus élevé.

Si on arrive à un prix d'adjudication de l'enchère qui n'aboutit pas à une trop grande suracquisition (moins de 5 p. 100), l'administrateur doit recalculer proportionnellement les quantités visées aux offres pour qu'elles correspondent au volume du contingent d'importation disponible. Dans les autres cas (c.-à-d. suracquisition importante), il serait préférable de recourir à une combinaison d'enchère de type hollandais généralisé et d'enchère de type britannique, où le prix de soumission est relevé lentement, jusqu'à ce que la demande excédentaire disparaisse. Dans ce dernier cas, l'ampleur des fluctuations dans les prix offerts pourrait varier afin d'utiliser une progression plus lente, à mesure que les quantités visées par les offres se rapprochent de la quantité totale disponible.