

Conseil canadien des fromages internationaux
Mémoire au Comité permanent du commerce international
16 décembre 2020

Le système de contingent tarifaire (CT) : contexte

Le Conseil canadien des fromages internationaux (CCFI) coexiste avec le secteur laitier soumis à la gestion de l'offre du Canada depuis 45 ans. Nous reconnaissons la logique qui sous-tend le système de gestion de l'offre et ne préconisons pas son démantèlement. Nous souhaitons simplement que les obstacles à l'importation *dans les limites des contingents* soient supprimés et que l'administration du système devienne plus efficace et moins lourde. La protection offerte aux producteurs laitiers nationaux devrait s'appuyer sur un seul principe clé : un plafond pour la quantité de produits étrangers dont l'importation est permise au Canada. Malheureusement, dans la pratique, le système actuel va beaucoup plus loin. Le présent mémoire porte sur certains des obstacles à l'accès du marché qui se sont ajoutés au système de contingents dans le contexte de l'accord commercial transitoire conclu entre le Canada et le Royaume-Uni.

En vertu du système de contingent tarifaire, le Canada établit la quantité d'un produit qui peut être importée à un taux de droits de douane faible (ou zéro)¹. Dans le cadre de divers accords commerciaux internationaux, le Canada s'est engagé à permettre l'accès au marché intérieur du fromage du Canada, ce qui a nécessité l'établissement d'un CT pour les fromages. Ce CT est administré par Affaires mondiales Canada (AMC) conformément aux obligations des accords conclus et à la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* (LLEI) du Canada. AMC alloue les parts du CT conformément à des méthodes précises d'allocation².

Comme le soutiennent souvent les partenaires commerciaux de notre pays, le marché du fromage au Canada est très bien protégé. Même s'il n'y a pas de tarif douanier pour les quantités relativement petites de fromage importées dans le cadre du CT, le Canada impose une taxe frontalière de 245,5 % sur les fromages non visés par le CT³. (Pour mettre ce chiffre en perspective, le pourcentage moyen du Tarif des douanes du Canada est de 5 %). Ce système signifie que les allocations du CT pour les fromages sont extrêmement précieuses.

Le CT de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) pour les « fromages de tous types » permet aux importateurs de faire entrer au Canada des fromages provenant de pays membres de l'UE et d'autres pays. Les allocations sont organisées en fonction de deux réserves, celle des pays membres de l'UE et celle des autres pays. Le CT de l'OMC est réparti par AMC en fonction de la méthode d'allocation historique, ce qui signifie que le « contingent est alloué en entier aux entreprises qui ont mené des activités avant l'octroi des premiers CT, en proportion de leurs activités passées »⁴. Ces entreprises conservent leur part de l'allocation en démontrant une activité continue dans le secteur d'une année à l'autre, ce qui requiert l'utilisation d'au moins 95 % du contingent⁵. Les membres du CCFI sont des détenteurs de longue date et importants des allocations de CT des fromages de l'UE comme de l'extérieur de l'UE.

Dans le cadre de l'Accord économique et commercial global conclu entre le Canada et l'Union européenne (AECG), le Canada a réattribué 800 000 kilogrammes de la réserve des pays non membres de l'UE à la réserve des pays membres de l'UE et a décrété qu'il ne serait dorénavant plus permis aux entreprises de procéder à des transferts entre les deux réserves⁶. L'augmentation des fromages originaires de l'UE a été considérée comme un gain par l'UE pendant les négociations.

Commerce Canada–Royaume-Uni

Fait important, à cause du Brexit, le Royaume-Uni cessera de bénéficier de l'accès au marché obtenu par l'UE dans le cadre de l'AECG. Cependant, le Royaume-Uni et le Canada ont convenu d'une période de transition de trois ans pendant laquelle le Royaume-Uni continuera d'avoir accès à la réserve de CT de l'OMC pour les fromages de l'UE, même s'il est devenu un pays non membre de l'UE.

¹ https://www.international.gc.ca/trade-commerce/controls-contrôles/notices-avis/trq_info_ct.aspx?lang=fra

² <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/consultations/TRQ-CT/dpe-lvo-questions.aspx?lang=fra>

³ https://legacy.trade.gov/td/standards/toolkits/nte_canada.pdf (document en anglais seulement)

⁴ <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/consultations/TRQ-CT/dpe-lvo-questions.aspx?lang=fra>

⁵ https://www.international.gc.ca/trade-commerce/controls-contrôles/notices-avis/998_2.aspx?lang=fra

⁶ https://www.international.gc.ca/trade-commerce/controls-contrôles/notices-avis/998_2.aspx?lang=fra

Malheureusement, cette solution n'offre un sursis qu'à court terme pour les membres du CCFI, étant donné que le résultat de l'examen du système de CT effectué par AMC, qui pourrait entraîner le changement de la méthode d'allocation du CT, n'est toujours pas clair. L'incertitude constitue un obstacle pour la planification et les investissements d'affaires.

De plus, après la période de transition de trois ans, le CT de l'OMC pour les fromages de l'UE demeurera de la même taille, malgré le départ du Royaume-Uni. À ce moment, le Royaume-Uni devra chercher à utiliser le CT de l'OMC à même la moindre part des pays non membres de l'UE, qui a déjà un taux d'utilisation annuel supérieur à 97 % et comporte un renouvellement automatique des licences pour les détenteurs dont le taux d'utilisation est supérieur à 95 %⁷. (Comme le contingent est précieux, la plupart des détenteurs de licence utilisent leur licence au maximum chaque année.) De 2015 à 2019, les importations de fromage du Royaume-Uni ont passé de 1 014 616 à 1 778 113 kg (et elles continuent d'augmenter)⁸. Il est clair que ces quantités ne pourraient être absorbées par la réserve du contingent de l'OMC attribué aux pays non membres de l'UE, qui était de 6 140 034 kg en 2019⁹.

Après 2023, les importateurs canadiens qui ont utilisé les CT de l'AECG pour importer des fromages du Royaume-Uni au Canada, et qui ne détiennent pas une part du CT de l'OMC réservé aux pays non membres de l'UE (non utilisé) se retrouveront devant les trois choix peu intéressants suivants :

- 1) cesser d'importer des produits de fromage du Royaume-Uni au Canada;
- 2) substituer une partie de leurs importations des pays non membres de l'UE par des importations du Royaume-Uni; ou
- 3) importer des fromages du Royaume-Uni au Canada à un tarif de 245,5 %.

Chacun de ces scénarios aura des conséquences économiques douloureuses pour les importateurs de fromage canadiens; et aucun de ces scénarios n'offre un meilleur résultat pour les consommateurs canadiens.

Les méthodes d'allocation des CT offensent les partenaires commerciaux du Canada

L'Accord de partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP) constitue un autre exemple du protectionnisme furtif intégré dans l'administration des CT par AMC. L'exemple le plus flagrant est l'allocation de 85 % de chacun des CT de PTPGP aux transformateurs nationaux, ce qui laisse seulement 15 % aux distributeurs¹⁰. Cette approche oblige les producteurs de fromage internationaux à conclure des marchés avec leurs concurrents basés au Canada, une mesure politique qui va bien au-delà des protections que le système de gestion de l'offre du Canada prétend fournir.

L'approche protectionniste d'AMC à l'égard de l'administration des CT fait qu'il y a eu très peu d'importations de fromages des pays membres du PTPGP : le taux d'utilisation des CT du PTPGP a varié entre 11 et 57 % en 2019¹¹. Donc, même si le Canada a théoriquement ouvert son marché dans le cadre du PTPGP, et même si une compensation a été fournie aux producteurs nationaux pour qu'ils « acceptent » une plus grande concurrence et s'y ajustent, les pratiques d'AMC ont dans les faits ralenti les importations des pays du PTPGP.

Conclusion

La secrétaire d'État du Royaume-Uni pour le commerce international, Elizabeth Truss, a déclaré que l'accession au PTPGP est une priorité stratégique du gouvernement britannique; elle voit dans le PTPGP, https://www.eics-scei.gc.ca/report-rapport/Arc_2017_APRMT61C-C.htm; https://www.eics-scei.gc.ca/report-rapport/Arc_2018_APRMT61C-C.htm; <https://www.eics-scei.gc.ca/report-rapport/APRMT61C-C-19.htm>

⁸ <https://aimis-simia-cdic-ccil.agr.gc.ca/rp/index-fra.cfm?action=gR&r=168&signature=8D152F85A7FD7952E82512E44D49F1F6&pdctc=&pTpl=1&pr=1&pr=5#wb-cont>

⁹ <https://www.eics-scei.gc.ca/report-rapport/APRMT61C-C-19.htm>

¹⁰ https://www.international.gc.ca/trade-commerce/controls-controles/notices-avis/995_2.aspx?lang=fra;

https://www.international.gc.ca/trade-commerce/controls-controles/notices-avis/997_2.aspx?lang=fra;

https://www.international.gc.ca/trade-commerce/controls-controles/notices-avis/996_2.aspx?lang=fra

¹¹ <https://www.eics-scei.gc.ca/report-rapport/APRMT61C-C-19.htm>

un moyen d'accéder au marché laitier canadien. Cependant, à moins que les pratiques d'administration des CT ne changent, le Royaume-Uni pourrait bien découvrir, à l'instar d'autres partenaires commerciaux du Canada, que la route vers les consommateurs de fromage du Canada est parsemée d'embûches créées par AMC.

Même si certains voient dans l'approche protectionniste adoptée par AMC à l'égard de ses pratiques d'administration des CT une formule gagnante pour les producteurs nationaux, ce pourrait bien être là une victoire trop chèrement obtenue. Les partenaires commerciaux européens et américains du Canada se sont rendu compte que l'accès additionnel au marché du fromage obtenu pendant des négociations bilatérales difficiles comportait des contraintes invisibles. Si les avantages d'un accord commercial ne sont pas mutuels, il est peu judicieux de considérer l'affaire réglée.

Comme preuve récente de ce point, le représentant commercial des États-Unis, Robert Lighthizer, a annoncé le 9 décembre que les États-Unis contestaient l'allocation des CT laitiers de l'Accord Canada–États-Unis–Mexique (ACEUM). Les États-Unis soutiennent que l'administration des CT laitiers par le Canada (c.-à-d., le fait de réserver une partie de chaque CT aux transformateurs) est contraire aux dispositions de l'accord commercial, car les agriculteurs et les producteurs américains sont ainsi moins en mesure d'utiliser les CT laitiers pour accéder au marché canadien¹².

Même si les partenaires commerciaux du Canada acceptent à contrecœur notre système de gestion de l'offre, ils ont toujours exprimé leur désapprobation à l'égard des obstacles additionnels à l'accès du marché qui ont été intégrés dans le système d'administration des CT. Au fil des ans, des pressions importantes et constantes ont été exercées sur le Canada pour qu'il renonce à son système de gestion de l'offre. Des gouvernements fédéraux successifs se sont battus avec vigueur pour protéger le système et, plus récemment, ont cédé des pourcentages relativement faibles de marchés protégés dans le cadre de négociations d'ententes commerciales. Cependant, si le Canada veut éviter d'autres pressions internationales visant le démantèlement de l'ensemble du système, il devrait revoir son approche actuelle et son administration des CT, qui risquent d'entraîner le Canada dans des différends commerciaux et de nuire à sa réputation.

Le CCFI recommande que l'approche du gouvernement du Canada en matière de gestion de l'offre soit ramenée à une seule politique générale : **une limite précise quant à la quantité de produits étrangers qu'il est permis d'importer au Canada**. Le respect de cet objectif ne devrait pas nécessiter l'investissement de temps et d'efforts supplémentaires pour mettre en œuvre des mesures additionnelles, ou cachées, destinées à empêcher l'importation de produits étrangers ou à favoriser les producteurs nationaux.

Si, par exemple, une entente commerciale débouche sur un des marchés protégés du Canada ouvert à 3 %, l'administration des CT ne devrait pas compromettre cet engagement en y intégrant de la complexité et des pratiques administratives qui entravent le libre-échange, ajoutent des fardeaux et des coûts administratifs pour tous les intéressés et nuisent aux relations commerciales.

En 2019, AMC a lancé un examen du système des CT dont la deuxième phase est censée reprendre bientôt. Le CCFI croit que l'examen devrait aboutir à l'harmonisation du système avec cette approche de « retour aux bases » pour l'administration du système de gestion de l'offre du Canada.

Pour atteindre cet objectif, le CCFI soutient que l'examen des CT d'AMC devrait s'appuyer sur les six principes suivants :

¹² <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2020/december/united-states-takes-action-american-dairy-farmers-filing-first-ever-usmca-enforcement-action> (document en anglais)

1. **Les exportateurs de fromage dans les pays qui sont des partenaires commerciaux du Canada doivent être capables de vendre directement à leurs clients, plutôt que d'être forcés de vendre à leurs concurrents.** Les producteurs et les transformateurs laitiers nationaux ne devraient pas être admissibles au CT pour les fromages, car ils ont démontré qu'ils ne désirent pas importer des fromages qui font concurrence aux produits nationaux et qu'ils ne sont absolument pas les personnes les plus susceptibles de les utiliser, deux principes clés enchâssés dans les accords commerciaux. De plus, le CT pour les fromages ne devrait pas être administré comme un système de compensation national visant à dédommager les producteurs de fromage canadiens pour la part de marché cédée dans les négociations (pour laquelle ils ont déjà été dédommagés).
2. **Les allocations de CT pour les fromages importés du Canada ne devraient plus être fonction de la production ou des ventes des fromages nationaux.** Les préférences de contenu local pour le lait et le fromage canadiens sont contraires aux obligations des accords commerciaux internationaux.
3. **Toutes les allocations touchant le CT pour les fromages devraient être fondées sur le rendement des importations.** Il y a lieu de parler d'*achats* d'importation plutôt que de *ventes*. Une méthode d'allocation fondée sur les ventes est inapte, car elle commande un double comptage, plusieurs ventes d'un même fromage pouvant se produire dans la chaîne de l'offre. Toutes les allocations du CT pour les fromages devraient être attribuées selon une formule où :
 - a. le numérateur serait la quantité totale des importations directes de fromages effectuées par un demandeur pendant l'année précédente qui a été consommée au Canada; et
 - b. le dénominateur serait la quantité totale de toutes les importations directes de fromage effectuées par les demandeurs pendant l'année précédente qui a été consommée au Canada.
4. **Pour permettre aux nouveaux entrants sans allocation de CT de devenir admissibles au CT, la première année de l'allocation devrait être fondée sur le volume de fromage importé vendu au Canada l'année précédente.** Après cette première année, l'allocation des nouveaux entrants devrait être fondée sur les importations réelles de l'année précédente, et tous les autres critères d'admissibilité et d'activité précédents devraient s'appliquer.
5. **Aucun transfert ne devrait être permis.** Les détenteurs d'allocations qui ont utilisé moins de 95 % de leur allocation au cours de l'année d'allocation précédente devraient voir leur allocation rajustée à la baisse en fonction d'une pénalité de sous-utilisation pour la nouvelle année d'allocation. Cependant, il ne devrait pas y avoir lieu de procéder à des transferts si les parts du CT pour les fromages ont été attribuées à ceux qui sont le plus susceptibles de les utiliser. Si des transferts sont permis, il ne faut pas les inclure dans les calculs du niveau d'utilisation réel.
6. **Le seuil d'activité pour toutes les allocations du CT pour les fromages devrait être la quantité d'importations qui entraîne une allocation économiquement viable d'un chargement de conteneur.** Le fromage est un produit périssable et doit souvent être expédié sur de longues distances dans un conteneur. La capacité de charge d'un conteneur est généralement de 20 000 kilos.
Sachant cela, AMC a tout de même procédé à de nombreuses allocations de très petites quantités, ce qui est économiquement non viable et entraîne souvent la non-utilisation des allocations.

Le Conseil canadien des fromages internationaux

Le CCFI est une association d'importateurs de fromages qui a été fondée en 1976 pour gérer la mise en œuvre des restrictions du contingent tarifaire (CT) pour l'importation des fromages après l'ajout des fromages à la Liste des marchandises d'importation contrôlée (LMIC) en 1975. Depuis plus de 45 ans, les membres du CCFI se sont bâtis une réputation de gestion responsable du CT pour les fromages au Canada. Nos membres sont des importateurs canadiens de fromage; nos membres associés comptent des importateurs de Grande-Bretagne, de l'Europe et d'autres pays qui ont conclu des accords de commerce international avec le Canada.