

11 mars 2020



# SURTAXES SUR LES PRODUITS DE L'ACIER ET DE L'ALUMINIUM ET AUTRES MARCHANDISES: ENJEUX POUR LES PARLEMENTAIRES



BUREAU DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET  
OFFICE OF THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER

Le directeur parlementaire du budget (DPB) appuie le Parlement en fournissant des analyses économiques et financières dans le but d'améliorer la qualité des débats parlementaires et de promouvoir une transparence et une responsabilité accrues en matière budgétaire.

Le présent rapport a été produit pour aider les parlementaires à s'acquitter de leur rôle constituant à examiner la façon dont les fonds publics sont perçus et dépensés; il donne un aperçu des mesures visant les recettes et les dépenses associées aux surtaxes imposées par le gouvernement du Canada sur les produits de l'acier et de l'aluminium ainsi que d'autres marchandises.

Analystes principaux :

Kristina Grinshpoon, analyste principale

Nigel Wodrich, analyste

Le présent rapport a été préparé sous la direction de :

Trevor Shaw, directeur

Nancy Beauchamp, Jocelyne Scrim et Rémy Vanherweghem ont participé à la préparation du rapport aux fins de publication.

Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec le DPB à l'adresse suivante : [dpb-pbo@parl.gc.ca](mailto:dpb-pbo@parl.gc.ca).

Yves Giroux

Directeur parlementaire du budget

## Enjeux pour les parlementaires

- Le gouvernement du Canada s'est engagé à rembourser le montant de 1,30 milliard de dollars en surtaxes imposées sur les produits de l'acier et de l'aluminium ainsi que sur d'autres produits en provenance des États-Unis aux industries touchées entre 2018-2019 et 2023-2024.
- Le DPB estime que le gouvernement remboursera 105 millions de dollars de moins que ce qu'il avait évalué en surtaxes et en recettes afférentes pour cette période.
- Les parlementaires voudront peut-être demander des éclaircissements concernant l'étendue des revenus tirés de l'imposition des surtaxes que l'on s'est engagé à rembourser, et savoir quelles industries seront visées par les mesures de dépenses financées par les revenus provenant des surtaxes.

## Contexte

Le 1<sup>er</sup> juillet 2018, le *Décret imposant une surtaxe aux États-Unis (acier et aluminium)* et le *Décret imposant une surtaxe aux États-Unis (autres marchandises)* sont entrés en vigueur. En vertu de ces décrets, le gouvernement du Canada a perçu des surtaxes sur 16,6 milliards de dollars d'importations de certains produits de l'acier, de l'aluminium et d'autres marchandises provenant des États-Unis (É.-U.) (tableau 1-1).

Les décrets de surtaxe ont été adoptés en réponse aux tarifs imposés par les É.-U., en vertu de l'*article 232* sur les exportations de produits canadiens de l'acier et de l'aluminium. Les surtaxes canadiennes sont restées en vigueur jusqu'au 19 mai 2019, lorsque les É.-U. ont supprimé l'application de leur *article 232* sur les marchandises canadiennes<sup>1</sup>.

Tableau 1-1 Résumé des décrets imposant une surtaxe aux États-Unis

	Taux tarifaire	Valeur des importations sujettes à la surtaxe, 2017	Nombre de numéros tarifaires sujets à la surtaxe	Total des surtaxes imposées <sup>2</sup>
<b>Acier</b>	25 %	5,6 milliards de \$	131	548 millions de \$
<b>Aluminium</b>	10 %	2,7 milliards de \$	19	125 millions de \$
<b>Autres marchandises</b>	10 %	8,3 milliards de \$	79	629 millions de \$
<b>Total</b>	-	<b>16,6 milliards de \$</b>	<b>229</b>	<b>1,301 millions de \$</b>

Sources : Ministère des Finances du Canada<sup>3</sup> et *Gazette du Canada*<sup>4</sup>.

Notes : Les surtaxes imposées sont nettes des montants des surtaxes qui ont été supprimées à la frontière conformément au *Décret imposant une surtaxe aux États-Unis* (et à ses trois décrets subséquents), et au Programme d'exonération des droits de l'Agence des services frontaliers du Canada<sup>5</sup>. Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

En réaction aux droits de douane imposés par les É.-U. et aux surtaxes de représailles canadiennes, le gouvernement du Canada a fait des énoncés dans lesquels il s'engage à rembourser les surtaxes imposées aux entreprises et travailleurs des industries touchées<sup>6</sup>. Cependant, aucun des énoncés du gouvernement ne précise dans le détail :

- quelles surtaxes sont visées par l'engagement de remboursement;
- quelle proportion des surtaxes est visée par l'engagement de remboursement;
- quelles sont les industries destinataires des remboursements de surtaxes.

À la lumière de l'ensemble des énoncés du gouvernement du Canada, le DPB présume que le gouvernement du Canada s'est engagé à rembourser tous les revenus issus des surtaxes dans le cadre des deux *Décrets imposant une surtaxe aux États-Unis*. Il part de l'hypothèse que les revenus devront être versés aux industries de l'acier, de l'aluminium et de la fabrication touchées par les tarifs de l'*article 232* des É.-U., ainsi qu'aux importateurs canadiens visés par les *Décrets imposant une surtaxe aux États-Unis*.

## Résumé budgétaire

Durant les 11 mois au cours desquels les *Décrets imposant une surtaxe aux États-Unis* étaient en vigueur, le gouvernement du Canada a évalué les surtaxes à 1,30 milliard de dollars, et a annoncé 1,25 milliard de dollars de mesures de dépenses en guise de réponse<sup>7</sup>. Globalement, le DPB estime que le gouvernement dépensera 105 millions de dollars de moins que ce qu'il devrait percevoir selon les prévisions.

Sur les dépenses annoncées, seuls 894 millions de dollars (71 %) visent directement les industries touchées; 280 millions de dollars (22 %) des mesures annoncées constituent un financement complémentaire général accessible aux industries, qu'elles soient touchées ou pas. Les 77 millions de dollars restants (6 %) servent à financer le soutien administratif (voir le tableau 1-2 pour la liste complète des mesures)<sup>8</sup>.

## Fonds généraux

Plus précisément, le DPB considère le financement accordé au programme CanExport du Service des délégués commerciaux (50 millions de dollars) et le financement accordé au Fonds stratégique pour l'innovation dans l'Énoncé économique de l'automne 2018 (250 millions de dollars) comme des fonds généraux. Toutes les industries peuvent y avoir accès, pas seulement celles de l'acier, de l'aluminium et d'autres industries qui ont été directement touchées par le différend :

1. Le programme CanExport du Service des délégués commerciaux a été doté de 50 millions de dollars sur cinq ans, à compter de 2018-2019

(dont 7 millions de dollars ont été attribués aux activités de fonctionnement du programme). Ce programme offre du financement et du soutien aux entreprises canadiennes cherchant à diversifier leurs exportations. La mesure a été annoncée en raison des tarifs imposés par les États-Unis, mais le financement est également disponible pour d'autres industries que celles de l'acier et de l'aluminium. Entre août 2019 et février 2020, environ 125 000 \$ ont été versés aux entreprises dans les secteurs de l'acier et de l'aluminium<sup>9</sup>.

2. Le Fonds stratégique pour l'innovation a reçu 500 millions de dollars sur cinq ans. Dans le cadre de ce financement, 250 millions de dollars ont été annoncés le 29 juin 2018 et étaient spécifiquement destinés aux secteurs de l'acier et de l'aluminium. Les 250 millions de dollars restants ont été annoncés dans l'Énoncé économique de l'automne 2018, ont été financés en théorie par les recettes de la surtaxe, mais sont mis à la disposition des candidats de tous les secteurs économiques. Au 31 décembre 2019, environ 263 millions de dollars ont été alloués à des projets dans les secteurs de l'acier et de l'aluminium.

**Tableau 1-2 Répercussions pluriannuelles sur le budget : Décrets imposant une surtaxe aux États-Unis**

<i>Millions de \$</i>	<b>Total prévu</b>
<b>Revenus prévus</b>	
Surtaxes établies, dont :	1 301 \$
<i>Acier et aluminium</i>	673 \$
<i>Autres marchandises</i>	629 \$
Estimation des revenus provenant des cotisations d'assurance-emploi	55 \$
<b>Total des revenus bruts prévus</b>	<b>1 356 \$</b>
<b>Dépenses prévues</b>	
Remises <sup>10</sup>	445 \$
Programme de drawback <sup>11</sup>	15 \$
Accords de travail partagé de l'assurance-emploi prolongés (excluant le soutien administratif)	21 \$
Supplément pour l'entente sur le marché du travail	50 \$
Fonds stratégique pour l'innovation	263 \$
Croissance économique régionale par l'innovation – L'acier et l'aluminium <sup>12</sup>	100 \$
<b>Dépenses totales prévues pour les secteurs visés</b>	<b>894 \$</b>
Fonds stratégique pour l'innovation	237 \$
Programme CanExport du Service des délégués commerciaux (excluant le soutien administratif)	43 \$
Activités de fonctionnement du programme <sup>13</sup>	77 \$
<b>Dépenses totales prévues</b>	<b>1 251 \$</b>
<b>Répercussions pluriannuelles sur le budget</b>	<b>105 \$</b>

Source : Ministère des Finances du Canada<sup>14</sup>.

Note : Les recettes de la surtaxe ont été évaluées en 2018-2019 et 2019-2020. La plupart des dépenses annoncées s'appliquent également dans ces mêmes années. Les dépenses restantes sont des prévisions entre 2020-2021 et 2023-2024. Tous les chiffres sont présentés selon la méthode de la comptabilité d'exercice.

### Éléments non budgétaires

Dans le cadre de son soutien aux secteurs touchés, le gouvernement a souligné des engagements en matière de financement et de financement d'assurance de la Banque de développement du Canada (BDC) et d'Exportation et développement Canada (EDC) allant jusqu'à 1,7 milliard de dollars<sup>15</sup>. Toutefois, ce financement et cette assurance sont fournis par l'intermédiaire du capital actuel de la BDC et d'EDC et sont consentis à des conditions commerciales sans aucun critère d'admissibilité spécial. Puisqu'aucune répercussion sur le budget n'est attendue et que ces engagements financiers ne changent rien à la situation actuelle, ces chiffres ne sont pas inclus dans notre analyse.

# Notes

---

1. Gouvernement du Canada (2018a), *Décret imposant une surtaxe aux États-Unis (acier et aluminium)* : DORS/2018-152, *Gazette du Canada*, partie II, vol. 152, n° 14. Extrait de <http://gazette.gc.ca/rp-pr/p2/2018/2018-07-11/html/sor-dors152-fra.html>.

Gouvernement du Canada (2018b), *Décret imposant une surtaxe aux États-Unis (autres marchandises)* : DORS/2018-153, *Gazette du Canada*, partie II, vol. 152, n° 14. Extrait de <http://gazette.gc.ca/rp-pr/p2/2018/2018-07-11/html/sor-dors153-fra.html>.

2. Les totaux comprennent toutes les surtaxes imposées au cours des exercices 2018-2019 et 2019-2020 lorsque les *Décrets imposant une surtaxe aux États-Unis* étaient en vigueur, nets des demandes de remise et du Programme d'exonération des droits.
3. Le directeur parlementaire du budget a présenté la demande d'information IR0449 au ministre des Finances le 30 janvier 2020 : [https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Info%20Requests/2020/IR0449\\_FC\\_s teel\\_aluminum\\_spending\\_measures\\_allocations\\_ltr\\_f.pdf](https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Info%20Requests/2020/IR0449_FC_s teel_aluminum_spending_measures_allocations_ltr_f.pdf).

L'information a été ensuite communiquée par le Ministère :

[https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Info%20Requests/2020/IR0449\\_steel\\_aluminum\\_measure\\_response\\_f.pdf](https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Info%20Requests/2020/IR0449_steel_aluminum_measure_response_f.pdf).

4. Gouvernement du Canada (2018a) et gouvernement du Canada (2018b).
5. *Décret de remise de la surtaxe des États-Unis* :

Le *Décret de remise de la surtaxe des États-Unis* et les trois décrets modificatifs subséquents ont prévu deux façons pour les importateurs de recevoir des remises des surtaxes payées sur des numéros tarifaires admissibles à une remise :

1. Un importateur peut présenter des demandes de remise de surtaxes payées sur les importations, en y joignant des documents justificatifs prouvant que les marchandises importées sont admissibles aux remises.
2. Un importateur peut avoir les surtaxes supprimées à la frontière au moment de l'importation.

La valeur des surtaxes supprimées n'est pas disponible, car il n'existe pas de comptabilité séparée pour ces montants.

Le décret de remise modifié peut être consulté à l'adresse suivante :

Gouvernement du Canada (2018c), *Décret de remise de la surtaxe des États-Unis* : DORS/2018-205, *Site Web de la législation (Justice)*. Extrait de <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/reglements/DORS-2018-205/page-1.html>.

Programme d'exonération des droits :

Le Programme d'exonération des droits permet aux importateurs qualifiés de ne pas payer de droits si les marchandises sont destinées à être réexportées, soit en l'état soit après les avoir utilisées, consommées ou absorbées dans la production d'autres marchandises.

Entre le 1<sup>er</sup> juillet 2018 et le 31 décembre 2019, 41,9 millions de dollars de surtaxes ont été exonérés dans le cadre du programme. Ces montants sont probablement définitifs, car l'exonération est offerte au moment de l'importation.

6. Les énoncés sont :

1. Le premier énoncé fait référence à l'annonce du gouvernement en date du 29 juin 2018 « qu'il consacrerait jusqu'à 2 milliards de dollars pour [...] des travailleurs et des entreprises canadiennes des secteurs de l'acier, de l'aluminium et de la fabrication ».

Ministère des Finances du Canada (2018), Énoncé économique de l'automne 2018. Extrait de <https://budget.gc.ca/fes-eea/2018/docs/statement-enonce/fes-eea-2018-fra.pdf#page=94>.

2. Le second énoncé fait référence à une citation datée du 11 septembre 2018 dans laquelle Pierre-Olivier Herbert, porte-parole du ministre des Finances Bill Morneau, déclare l'engagement du Ministère à garantir que chaque dollar perçu par le biais des tarifs réciproques soit rendu sous forme de soutien aux secteurs touchés. La citation a été rapportée par de multiples sources d'information, par exemple :

Kathleen Harris (2018), « Canada has taken in almost \$300 million from retaliatory tariffs on U.S. imports », *CBC News*. Extrait de <https://www.cbc.ca/news/politics/surtax-retaliatory-trump-imports-cbsa-1.4815400> [EN ANGLAIS SEULEMENT].

Rachel Aiello (2018). « Canada's collected nearly \$300 million from counter-tariffs so far », *CTV News*. Extrait de <https://www.ctvnews.ca/mobile/politics/canada-s-collected-nearly-300-million-from-counter-tariffs-so-far-1.4088924?cache=yes&clipId=104062?clipId=104056> [EN ANGLAIS SEULEMENT].

3. Le troisième énoncé fait référence au témoignage du ministre des Finances, Bill Morneau, devant le Comité permanent du commerce international en date du 16 octobre 2018. Le ministre a déclaré : « Nous nous sommes engagés à utiliser les recettes perçues [des surtaxes] pour appuyer l'industrie. »

Chambre des communes (2018), Comité permanent du commerce international, *Témoignages*, mardi 16 octobre 2018, CIIT, numéro 123, 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature. Extrait de <https://www.ourcommons.ca/Content/Committee/421/CIIT/Evidence/EV10088310/CIITEV123-F.PDF#page=5>.

7. Les dépenses engagées par le biais du Compte d'assurance-emploi pour les accords de travail partagé de l'AE (25 millions de dollars, dont 4 millions de dollars en dépenses de fonctionnement du programme) et le supplément pour l'entente sur le marché du travail (50 millions de dollars) correspondent

à une augmentation supplémentaire de l'ordre de 55 millions de dollars en revenus de l'AE sur une période de 5 ans (ou 75 millions de dollars sur 7 ans). Ces revenus seraient générés par une majoration du taux de cotisation à l'AE.

8. La plupart de ces mesures ont été annoncées en juin 2018, lorsque le gouvernement du Canada a pris les *Décrets imposant une surtaxe aux États-Unis*. D'autres ont été présentés dans l'Énoncé économique de l'automne 2018 et le Budget de 2019.

Affaires mondiales Canada (2018), « Soutien aux industries et aux travailleurs canadiens de l'acier et de l'aluminium ». Consulté à l'adresse <https://www.canada.ca/fr/affaires-mondiales/nouvelles/2018/06/soutien-aux-industries-et-aux-travailleurs-canadiens-de-lacier-et-de-laluminium.html>.

Ministère des Finances du Canada (2018), « Énoncé économique de l'automne 2018 ». Consulté à l'adresse <https://www.budget.gc.ca/fes-eea/2018/docs/statement-annonce/fes-eea-2018-fra.pdf#page=102>.

Ministère des Finances du Canada (2019), « Budget de 2019 ». Consulté à l'adresse <https://www.budget.gc.ca/2019/docs/plan/toc-tdm-fr.html>.

9. Le financement a été annoncé le 29 juin 2018, mais les données sur le secteur d'industrie des demandeurs ne sont collectées que depuis août 2019. Depuis lors, une entreprise du secteur de l'acier s'est portée candidate au programme et a reçu une contribution de 16 350 \$. Quatre petites et moyennes entreprises du secteur de l'aluminium ont demandé un financement, dont trois ont reçu des contributions totalisant 108 881 \$.
10. En date du 31 décembre 2019, 213 millions de dollars de surtaxes ont été remis en vertu du *Décret de remise de la surtaxe des États-Unis*. Le ministère des Finances estime qu'un total de 445 millions de dollars pourrait être remis en vertu du Décret, en fonction des données sur les importations de 2017 et de l'ensemble des produits admissibles pour la remise des surtaxes.
11. Le Programme de drawback est également un programme de report en vigueur et administré par l'Agence des services frontaliers du Canada, tout comme le Programme d'exonération des droits. La seule différence est que le Programme de drawback est uniquement offert aux entreprises qui ont déjà payé les surtaxes et qui demandent un remboursement de ces surtaxes.  
  
Du 1<sup>er</sup> juillet 2018 au 31 décembre 2019, plus de 15,2 millions de dollars en surtaxes ont été remboursés en vertu du Programme de drawback. Les demandes de remboursement de surtaxes continuent en vertu du Programme de drawback, puisque les importateurs ont jusqu'à quatre ans, à compter de la date de dédouanement des marchandises importées, pour effectuer les demandes de drawback. Il n'existe aucune prévision concernant le montant de surtaxes qui pourrait être remboursé en vertu de ce programme, puisque les remboursements dépendent des demandes.
12. En date du 31 décembre 2019, environ 33,9 millions de dollars ont été annoncés dans le cadre de cette mesure.
13. Le soutien administratif comprend :
  1. 4 millions de dollars à Emploi et développement social Canada afin de soutenir la mesure des Accords de travail partagé de l'assurance-emploi prolongés.

2. 7 millions de dollars à Affaires mondiales afin de soutenir le programme CanExport du Service des délégués commerciaux.
  3. 66 millions de dollars à l'Agence des services frontaliers du Canada, à Affaires mondiales Canada, au Tribunal canadien du commerce extérieur, au Service canadien d'appui aux tribunaux administratifs et au ministère des Finances du Canada pour la gestion de plusieurs politiques connexes, y compris les contre-mesures du Canada à la suite des tarifs imposés, le programme d'exonération des droits, la remise de droits, les enquêtes menées en lien avec les recours commerciaux et l'application de ceux-ci ainsi que les capacités de surveillance et les mesures de sauvegarde pour les importations de l'acier.
14. Le directeur parlementaire du budget a présenté la demande d'information IR0407 au ministre des Finances, le 12 février 2019 : [https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Info%20Requests/2019/IR0407\\_FC\\_S\\_teel\\_Aluminum\\_fiscal\\_measures\\_after\\_FES2018\\_FR.pdf](https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Info%20Requests/2019/IR0407_FC_S_teel_Aluminum_fiscal_measures_after_FES2018_FR.pdf).
- L'information a ensuite été fournie par le ministère : [https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Info%20Requests/2019/IR0407\\_IR408\\_IR409\\_FC\\_2019-03-07\\_FR.pdf](https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Info%20Requests/2019/IR0407_IR408_IR409_FC_2019-03-07_FR.pdf).
- Le directeur parlementaire du budget a présenté la demande d'information IR0449 au ministre des Finances, le 30 janvier 2020 : [https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Info%20Requests/2020/IR0449\\_FC\\_s\\_teel\\_aluminum\\_spending\\_measures\\_allocations\\_ltr\\_f.pdf](https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Info%20Requests/2020/IR0449_FC_s_teel_aluminum_spending_measures_allocations_ltr_f.pdf).
- L'information a ensuite été fournie par le ministère : [https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Info%20Requests/2020/IR0449\\_steel\\_aluminum\\_measure\\_response\\_f.pdf](https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Info%20Requests/2020/IR0449_steel_aluminum_measure_response_f.pdf).
- Ministère des Finances du Canada (2018), « Énoncé économique de l'automne 2018 ». Consulté à l'adresse <https://www.budget.gc.ca/fes-eea/2018/docs/statement-enonce/fes-eea-2018-fra.pdf#page=102>.
- Ministère des Finances du Canada (2019), « Budget de 2019 ». Consulté à l'adresse <https://www.budget.gc.ca/2019/docs/plan/toc-tdm-fr.html>.
15. En date du 31 décembre 2019, la BDC a autorisé 666,4 millions de dollars de prêts, tandis qu'EDC a autorisé 280 millions de dollars de prêts.