

**RÉPONSE DU GOUVERNEMENT AU SEPTIÈME RAPPORT
DU COMITÉ PERMANENT DU COMMERCE INTERNATIONAL :
LA CAPACITÉ DE L'INDUSTRIE CANADIENNE DE L'ACIER À SOUTENIR LA CONCURRENCE
INTERNATIONALE**

INTRODUCTION

Le gouvernement est heureux de répondre au septième rapport du Comité permanent du commerce international de la Chambre des communes, intitulé *La capacité de l'industrie canadienne de l'acier à soutenir la concurrence internationale*.

Le gouvernement est reconnaissant des travaux du Comité, et il accueille volontiers son analyse, ses points de vue et ses recommandations. Le gouvernement a soigneusement examiné le rapport et les recommandations du Comité, et il se réjouit d'avoir l'occasion de répondre individuellement à chaque recommandation. Le gouvernement aimerait remercier le Comité de l'intérêt constant qu'il porte à la compétitivité internationale de l'industrie canadienne de l'acier.

L'INDUSTRIE CANADIENNE DE L'ACIER ET LE CONTEXTE DU COMMERCE INTERNATIONAL

La fabrication d'acier et de produits d'acier représente un secteur important de l'économie canadienne qui soutient directement 22 500 emplois de la classe moyenne et qui apporte une contribution de 3,9 milliards de dollars au produit intérieur brut annuellement. L'industrie sert aussi de carrefour pour d'autres activités de fabrication, en plus de soutenir les industries en amont et en aval qui renforcent les économies locales et régionales. Plus précisément, le secteur canadien de l'acier est fortement intégré aux chaînes d'approvisionnement nord-américaines dans les industries de l'énergie et de la construction et dans certaines industries manufacturières (par exemple, la fabrication de machines, de produits métalliques, d'automobiles, d'équipement électrique, d'appareils ménagers et de pièces).

Tel qu'il a été souligné dans le rapport du Comité, au cours des dernières années, les producteurs d'acier du Canada et de partout dans le monde ont été confrontés au problème fondamental de la capacité excédentaire de production d'acier à l'échelle internationale. D'après l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la capacité mondiale de fabrication d'acier a augmenté, passant de 1,05 milliard de tonnes en 2000 à 2,39 milliards de tonnes en 2016, soit une hausse de 128 % alors que la demande mondiale d'acier n'a augmenté que de 97 % au cours de cette période. Malgré la faiblesse de la croissance de demande d'acier, de nouveaux projets d'investissement peuvent continuer de renforcer la capacité mondiale de fabrication d'acier à court terme, venant ainsi exercer une pression croissante sur les producteurs d'acier canadiens. En 2016, le Canada représentait environ 1 % (20,7 millions de tonnes) de la capacité mondiale de fabrication d'acier. Le subventionnement et les autres distorsions du marché qui sont à l'origine de la capacité excédentaire de production d'acier à l'échelle internationale ont conduit à une offre excédentaire d'acier, qui a elle-même entraîné le commerce déloyal de l'acier. En vertu des règles du commerce international, les importations sont considérées comme étant déloyales si

elles font l'objet de dumping (exportées à un prix inférieur aux prix du marché intérieur ou inférieures au coût de production) ou si elles ont bénéficié de certains types de subventions gouvernementales.

En raison de cette situation, des producteurs d'acier à travers le monde ont demandé l'application de recours commerciaux (c'est-à-dire, des droits antidumping et compensateurs) destinés à contrer les préjudices causés par le commerce déloyal de l'acier. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) établit des règles détaillées concernant la façon dont ces mesures commerciales sont appliquées, que chaque pays membre de l'OMC peut exécuter dans sa loi nationale.

Au Canada, les producteurs à qui les importations déloyales ont causé des préjudices peuvent demander l'application de droits antidumping et compensateurs conformément à la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* (LMSI) à la suite d'enquêtes menées par l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) et le Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE). Ces enquêtes de recours commerciaux sont réalisées d'une façon indépendante, impartiale et transparente. En août 2017, le Canada comptait 69 mesures de recours commerciaux en vigueur s'appliquant à 15 produits d'acier différents provenant de 23 pays.

Le gouvernement est déterminé à s'assurer que les producteurs canadiens à qui le commerce déloyal cause des préjudices disposent de recours adéquats en vertu des lois nationales, et ce, tout en veillant à la conformité avec les règles de l'OMC. Depuis le budget fédéral de 2016, le gouvernement a pris des mesures en vue de moderniser et de renforcer le mécanisme de recours commerciaux du Canada pour permettre aux producteurs canadiens de mieux réagir aux pratiques commerciales inévitables, en plus de mieux harmoniser le mécanisme de recours commerciaux du Canada avec celui de nos principaux partenaires commerciaux. Dans la suite des choses, le gouvernement continuera de collaborer avec les partenaires commerciaux du Canada afin d'aborder les problèmes de la capacité excédentaire de production d'acier à l'échelle internationale et du commerce déloyal.

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 : *Que le gouvernement du Canada participe de façon proactive aux discussions et aux initiatives mises de l'avant par les organisations internationales – l'Organisation de coopération et de développement économiques par exemple – ayant comme objectif de trouver des solutions à la capacité excédentaire de production d'acier à l'échelle internationale.*

Au fil des années, le gouvernement a participé activement à des mécanismes, des initiatives et des forums multilatéraux officiels dans le but de relever le défi de la capacité excédentaire de production d'acier à l'échelle internationale. Depuis 2003, les gouvernements et des représentants de l'industrie de l'acier du Canada, des États-Unis et du Mexique unissent leurs efforts afin d'aborder les enjeux de commerce de l'acier par l'entremise du Comité nord-américain du commerce de l'acier (CNACA). À l'aide de ce forum, les gouvernements et les

industries de l'acier des trois pays suivent l'évolution de la capacité mondiale de production d'acier et les tendances des importations d'acier en Amérique du Nord, y compris leurs incidences sur les marchés de l'acier nord-américains, de même que coordonnent les positions gouvernementales en vue des discussions internationales.

Ces discussions internationales comprennent le comité sur l'acier de l'OCDE, où le Canada, en plus d'autres pays comme les États-Unis, a adopté en 2016 une déclaration qui aborde la capacité excédentaire et l'ajustement structurel dans le secteur et qui demande aux pays de ne pas subventionner les aciéries inefficaces ou qui enregistrent des pertes. Le Canada est en outre un participant actif au forum mondial du Groupe des Vingt (G20) et de l'OCDE sur la capacité excédentaire de production d'acier, où plus de 30 pays sont rassemblés avec la tâche précise de formuler des solutions stratégiques concrètes aux causes à l'origine de la capacité excédentaire d'ici novembre 2017. À l'OMC, le Canada a travaillé avec l'Union européenne, les États-Unis et le Japon pour faire avancer des discussions sur des façons dont l'OMC peut contribuer aux efforts mondiaux de réduction de la capacité excédentaire de production d'acier, soulignant le rôle que jouent les subventions dans la création de capacité excédentaire, en plus d'avancer des options destinées à aborder la situation par une plus grande transparence et discipline en matière de subventions. Le Canada continuera de mobiliser ses partenaires commerciaux dans le but de formuler des solutions à la capacité excédentaire de production d'acier à l'échelle internationale.

Recommandation 2 : *Que le gouvernement du Canada accroisse la visibilité des services et des outils à la disposition des entreprises canadiennes en matière de recours commerciaux et qu'il informe de façon proactive les intervenants de l'industrie canadienne de l'acier lorsqu'une décision est prise concernant l'imposition de droits antidumping ou de droits compensateurs sur des produits d'acier.*

L'ASFC et le TCCE ont des sites Web qui présentent des renseignements clairs et accessibles au public à propos des informations et des outils de recours commerciaux canadiens offerts à tous les producteurs canadiens pour les aider à préparer des plaintes en matière de dumping ou de subventionnement. L'ASFC et le TCCE s'efforcent régulièrement d'accroître l'accessibilité et la disponibilité des renseignements figurant sur leurs sites Web. Par exemple, en réponse aux commentaires des parties prenantes, en 2014 l'ASFC a ajouté à son site Web des statistiques d'importation de marchandises soumises à des recours commerciaux pour permettre au public de suivre le niveau des importations après l'application de mesures. En janvier 2017, l'ASFC a également ajouté un portail en permettant au public de lui faire part d'allégations d'évasion de droits antidumping et compensateurs. Le TCCE a publié de nouvelles lignes directrices sur son site Web décrivant ses pratiques et procédures pour sensibiliser et aider les Canadiens à mieux connaître le fonctionnement du système de recours commerciaux du Canada.

Le site Web de l'ASFC comprend des lignes directrices visant à renseigner les producteurs canadiens sur le processus et les exigences en matière d'information à respecter afin de déposer une plainte pour dumping ou subventionnement. L'ASFC tient par ailleurs une capacité interne d'aider des petites et moyennes entreprises et à s'assurer que toutes les industries

canadiennes ont accès au mécanisme de recours commerciaux. De même, les membres du Comité consultatif du TCCE, qui comporte des représentants de plusieurs associations commerciales, dont Manufacturiers et Exportateurs du Canada et l'Association canadienne des producteurs d'acier, se réunissent deux fois par année afin de discuter, entre autres, de façons d'améliorer l'accessibilité et la transparence du mécanisme de recours commerciaux canadien.

En vertu de la LMSI, l'ASFC et le TCCE sont tenus d'aviser directement les parties intéressées de toutes les décisions prises dans le cadre d'une enquête en vertu de la LMSI (par exemple, les producteurs intérieurs, les exportateurs, les importateurs et le gouvernement du pays exportateur) en plus de les publier dans la *Gazette du Canada*. Dans le budget de 2017, le gouvernement a également annoncé que des modifications réglementaires seraient apportées pour que les syndicats puissent participer, en tant que parties intéressées, aux enquêtes sur les recours commerciaux. Ces décisions sont également publiées sur les sites Web de l'ASFC et du TCCE. Quiconque souhaite être avisé des nouvelles décisions concernant les droits antidumping et compensateurs peut s'abonner aux services d'alerte par courriel gratuits que tiennent l'ASFC et le TCCE, où des avis sont envoyés en temps réel aux abonnés.

Recommandation 3 : *Que le gouvernement du Canada travaille de concert avec ses principaux partenaires commerciaux, particulièrement les États-Unis, afin d'assurer la mise en place de systèmes de recours commerciaux adéquats et efficaces et afin d'éviter que le Canada ne devienne une destination pour le dumping d'acier étranger.*

Le mécanisme de recours commerciaux du Canada est efficace en offrant des recours aux producteurs canadiens contre les préjudices causés par les importations déloyales. Il s'agit d'un des mécanismes les plus réceptifs parmi les nombreux pays qui emploient des recours commerciaux : on y permet d'imposer des droits antidumping et compensateurs 210 jours après le début d'une enquête, par rapport à des délais d'environ un an dans de nombreux autres pays. On garantit ainsi que le Canada est en mesure de réagir rapidement à la présence d'importations déloyales sur le marché canadien. Une fois que des droits antidumping et compensateurs sont imposés, l'ASFC tient un régime de conformité robuste en veillant à ce que 100 % des livraisons d'acier désignées comme étant éventuellement visées par une mesure de recours commerciaux puissent être vérifiées par des agents de conformité de l'ASFC ayant une expertise sur les produits en acier et ce, en temps opportun et de manière exhaustive. L'ASFC a également amélioré l'application de mesures correctives commerciales en recherchant de façon proactive des informations auprès d'intervenants externes en ce qui concerne l'évasion soupçonnée des droits et eu utilisant la présence d'agents de l'ASFC stationnés à l'étranger pour aider à vérifier les allégations d'évasion des droits.

Dans le budget de 2017, le gouvernement a annoncé des mesures pour renforcer le système de recours commerciaux du Canada, notamment en fournissant à l'ASFC et aux producteurs canadiens d'acier des outils plus solides pour remédier au contournement et à l'évasion des mesures de recours commerciaux par le biais de procédures formelles d'enquête. Les modifications apportées à la LMSI requises pour ces procédures ont reçu la sanction royale le 22 juin 2017 dans le cadre du projet de loi C-44 (Loi d'exécution du budget, 2017, n° 1). Ces

outils deviendront opérationnels une fois que les modifications requises au Règlement sur les mesures spéciales d'importation seront prises à l'automne 2017.

De plus, le gouvernement collabore étroitement avec ses homologues aux États-Unis et au Mexique dans les dossiers liés aux recours commerciaux. La nécessité de recours commerciaux robustes est souvent débattue aux réunions du CNACA, permettant aux gouvernements des trois pays membres de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) de faire part de leurs perspectives sur leurs expériences respectives d'application de recours commerciaux contre l'acier importé de manière déloyale. Qui plus est, le dialogue trilatéral des services douaniers sur l'application de la loi et la collaboration en matière d'acier, qui a été annoncé lors du sommet de 2016 des dirigeants nord-américains, est tenu deux fois par année. Les dirigeants ont établi le dialogue en reconnaissance de la nécessité que les services douaniers collaborent pour veiller à une application robuste des lois commerciales. Le dialogue facilite l'élaboration d'une stratégie coordonnée d'application de la loi pour les droits antidumping et compensateurs imposés aux importations d'acier en Amérique du Nord. Pour ce faire, on adopte des initiatives comme l'échange de renseignements sur les livraisons à risque élevé et l'échange des pratiques exemplaires.

Recommandation 4 : *Que le gouvernement du Canada se réserve le droit d'utiliser d'autres modes de calcul que les prix sur le marché du pays exportateur pour établir la marge de dumping lorsque des compagnies étrangères n'arrivent pas à prouver qu'elles exercent leurs activités dans des conditions propres à une économie de marché.*

Dans le cadre des enquêtes antidumping, on calcule habituellement une marge de dumping en comparant les prix d'exportation au Canada aux prix de vente intérieurs dans le pays exportateur, que l'on appelle les valeurs normales. Dans le cadre d'une série de modifications à la LMSI prévues dans le projet de loi C-44, l'ASFC recevra de nouveaux outils pour s'attaquer aux distorsions de prix sur le marché intérieur d'un pays exportateur pendant les enquêtes antidumping. Lorsque l'on constate l'existence d'une « situation particulière de marché », qui fait en sorte que les prix intérieurs ne soient pas fiables aux fins de calcul des valeurs normales, l'ASFC emploie d'autres méthodes pour calculer les valeurs normales, y compris un prix établi (fondé sur le coût de production, en plus des coûts administratifs et de vente et de tous les autres coûts, ainsi qu'un montant pour le bénéfice) ou les prix à l'exportation dans des marchés de pays tiers. Ce changement tient compte des droits et des obligations du Canada à l'OMC, et il entrera en vigueur une fois que des modifications réglementaires corrélatives auront été apportées au *Règlement sur les mesures spéciales d'importation* à l'automne 2017.

Recommandation 5 : *Que le gouvernement du Canada tienne compte des effets du dumping et des subventions passibles de mesures compensateurs sur toutes les régions du Canada lors d'enquêtes visant les importations de produits d'acier et qu'il examine l'incidence de l'imposition de droits antidumping ou compensateurs régionaux plutôt que nationaux lorsqu'il convient de le faire.*

La LMSI comprend plusieurs mécanismes qui permettent l'application régionale, plutôt que

nationale, de droits antidumping et compensateurs. Premièrement, l'industrie intérieure peut demander qu'une enquête pour des les droits antidumping et compensateurs se limite à un marché régional du Canada si certaines conditions sont remplies (par exemple, le producteur intérieur vend presque toute sa production sur le marché régional, et celui-ci n'est pas approvisionné par des producteurs de l'extérieur de la région). Les droits antidumping et compensateurs imposés dans une enquête régionale, s'il y a lieu, ne s'appliqueraient qu'aux importations destinées à l'utilisation ou à la consommation dans le marché régional faisant l'objet d'une enquête.

Deuxièmement, le TCCE peut, à sa discrétion, exclure certaines marchandises, y compris celles destinées à l'utilisation ou à la consommation dans une région particulière, de sa détermination s'il est persuadé que l'exclusion ne causera pas de préjudices à l'industrie intérieure ou ne menacera pas d'en causer. Par exemple, le TCCE peut considérer si l'industrie intérieure est en mesure de desservir une région particulière de façon concurrentielle après l'application d'une mesure en vertu de la LMSI, ou encore si une exclusion régionale pourrait donner lieu à des préoccupations liées à l'application de la loi si des marchandises en cause parvenaient à des régions non exclues à la suite de l'importation.

Troisièmement, la LMSI permet aux parties intéressées de demander que le TCCE entreprenne une enquête d'intérêt public à la suite de l'imposition de droits antidumping ou compensateurs, et ce, afin de déterminer si l'imposition de droits au montant intégral est dans l'intérêt public. Une enquête d'intérêt public permet au TCCE d'évaluer toute incidence imprévue des droits antidumping ou compensateurs sur les utilisateurs en aval des marchandises en cause. Elle peut se limiter à l'effet des droits antidumping et compensateurs sur un marché régional précis au Canada. Si le TCCE conclut qu'il est dans l'intérêt public de réduire des droits antidumping ou compensateurs, il remettra au ministre des Finances un rapport indiquant son opinion et ses recommandations sur le niveau approprié de droits propres aux marchandises importées en cause en vue de leur utilisation ou consommation sur le marché régional. Le ministre des Finances peut, à sa discrétion, décider d'appliquer ou non la recommandation du TCCE, en partie ou en totalité, par la réduction de droits antidumping et compensateurs exigibles sur les marchandises en cause destinées à être utilisées ou consommées sur le marché régional.

Recommandation 6 : *Que le gouvernement du Canada appuie les producteurs d'acier canadiens afin de tirer profit de la faible empreinte de carbone de l'acier canadien par rapport à l'acier produit à l'étranger, y compris la mise en place d'un mécanisme de marchés publics qui tient compte des émissions de dioxyde de carbone lors de l'attribution de contrats.*

Le gouvernement est déterminé à appliquer un cadre de politiques visant à renforcer l'économie tout en réduisant les émissions et en renforçant la résilience en vue de s'adapter aux changements climatiques. Plus précisément, la *Stratégie fédérale de développement durable 2016-2019* précise qu'un gouvernement à faibles émissions de carbone constitue l'un de ses treize objectifs, la cible étant de réduire les émissions de gaz à effet de serre des bâtiments et des parcs de véhicules du gouvernement fédéral de 40 % en deçà des niveaux de 2005 d'ici 2030. Pour ce faire, le gouvernement a établi des jalons à court terme et des priorités

clés qui comprennent un examen des pratiques d'approvisionnement, visant l'harmonisation avec les objectifs verts, et l'établissement du Centre pour un gouvernement vert au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. De plus, la *Politique d'achats écologiques* cherche à intégrer les considérations relatives à la performance environnementale aux processus décisionnels relatifs aux achats.

Étant donné que le domaine de l'évaluation et de la validation du carbone intrinsèque des biens et des services est encore relativement nouveau, le gouvernement n'a pas encore intégré aux processus d'approvisionnement une approche normalisée pour évaluer l'énergie et le carbone. À ce jour, le gouvernement a adopté une approche centrée sur les résultats plutôt que normative en rendant chaque ministère responsable de la façon de mettre en œuvre les objectifs énoncés par le gouvernement, comme la cible de réduction de 40 % des émissions de gaz à effet de serre. Des ministères comme Services publics et Approvisionnement Canada examinent actuellement des façons dont l'analyse du carbone intrinsèque peut servir à soutenir les processus décisionnels relatifs aux achats.

Recommandation 7 : *Que le gouvernement du Canada maintienne et encourage l'équité commerciale en continuant à considérer l'économie chinoise comme une économie dirigée.*

Lorsque la Chine s'est jointe à l'OMC en 2001, des dispositions particulières ont été négociées, permettant de considérer l'économie chinoise comme une économie dirigée lors d'enquêtes antidumping. Bien que certains éléments de ces dispositions aient expiré en décembre 2016, il y a un désaccord considérable entre les membres de l'OMC quant aux conséquences de cette expiration.

Le mécanisme de recours commerciaux du Canada permet à l'ASFC de considérer l'économie chinoise comme une économie dirigée au cours des enquêtes antidumping s'il y a des preuves indiquant que des conditions propres à une économie dirigée sont dominantes dans le secteur spécifique faisant l'objet d'une enquête. Ainsi, les circonstances du marché en Chine pour un secteur donné déterminent si l'on emploie une méthode propre à une économie dirigée. Toutes les mesures antidumping qui sont actuellement en vigueur contre les produits d'acier primaire importés de Chine ont été déterminées et établies en fonction d'une économie dirigée.

En décembre 2016, la Chine a engagé des procédures de règlement des différends à l'OMC pour contester les pratiques de l'UE et des États-Unis. Le 10 juillet 2017, un groupe spécial était composé pour juger le différend entre la Chine et l'UE, alors que le différend entre la Chine et les États-Unis demeurent à l'étape de la consultation. Le Canada surveillera de près ces différends et participera en tant que tierce partie à la défense de son approche actuelle du traitement de la Chine dans les enquêtes antidumping.

Recommandation 8 : *Que le gouvernement du Canada accorde aux organisations syndicales un rôle accru dans le mécanisme de recours commerciaux du Canada, y compris le droit de participer au processus de plaintes.*

Le gouvernement reconnaît que les syndicats ont des points de vue importants à apporter aux enquêtes sur les recours commerciaux et ont consulté les syndicats sur les moyens de rendre le système de recours commerciaux canadien plus inclusif. Tel qu'il a été annoncé dans le budget de 2017, et conformément au programme commercial progressiste du gouvernement, le *Règlement sur les mesures spéciales d'importation* et le *Règlement sur le Tribunal canadien du commerce extérieur* seront modifiés à une date ultérieure en 2017 afin que les syndicats aient le droit de participer, à titre de parties intéressées, aux procédures sur les recours commerciaux. Plus précisément, les syndicats intéressés recevront des avis de l'ASFC et du TCCE et auront le droit de déposer des renseignements et de fournir des commentaires pendant les enquêtes de l'ASFC et du TCCE. Ainsi, ils pourront défendre pleinement leurs intérêts et apporter des contributions significatives au processus d'enquête.