

Le 31 juillet 2018

Mémoire livré par courriel à l'adresse CIIT@parl.gc.ca

Madame Christine Lafrance, greffière
Comité permanent du commerce international
131, rue Queen, 6^e étage
Chambre des communes
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Objet : Conséquences des tarifs pour les entreprises et les travailleurs canadiens

La Canadian Coalition for Construction Steel

1. Nous vous écrivons au nom de la Canadian Coalition for Construction Steel (CCCS), dont les membres et les sympathisants représentent les fournisseurs, les fabricants et les acheteurs d'acier de construction dans tout le Canada. Nos membres fournissent l'acier qu'il faut pour construire des logements de prix abordables pour les Canadiens et les Canadiennes, des ouvrages d'infrastructure essentiels tels que des routes, des ponts, des aéroports et des barrages, et certaines des structures les plus emblématiques du Canada, par exemple le Musée canadien de la guerre, le nouveau toit de l'édifice de l'Ouest du Parlement et le nouveau pont Champlain à Montréal.
2. La CCCS est appuyée par de nombreuses associations nationales et provinciales du secteur de la construction, par des sociétés d'ingénieurs, des associations professionnelles et des syndicats qui dépendent de la viabilité du secteur canadien de la construction.
3. La CCCS a été formée face à l'inquiétude suscitée par le fait que le gouvernement du Canada envisage d'assujettir à une sauvegarde globale d'urgence les produits d'acier importés au Canada, sauvegarde qui risque de restreindre les importations non américaines de produits essentiels d'acier de construction tels que les barres pour béton armé, les tiges d'acier de quadrillage, les plaques d'acier, les angles et les poutres. L'adoption d'une telle sauvegarde – que ce soit sous la forme de tarifs, ou de quotas, ou des deux – serait nuisible : elle accentuerait les problèmes d'approvisionnement nationaux et régionaux, ferait monter les prix de l'acier de construction et porterait atteinte à l'économie canadienne.
4. Lors de sa réunion du 26 juin, le Comité a entendu les témoignages de divers producteurs d'acier primaires et des syndicats représentant leurs travailleurs sur les conséquences qu'auront pour eux les tarifs américains définis dans l'article 232. La CCCS sympathise avec les fabricants d'acier canadiens et avec leurs ouvriers, en ce qui concerne les tarifs américains injustifiés susmentionnés, et elle appuie les mesures graduelles que le gouvernement fédéral a adoptées jusqu'ici face à ces tarifs. Depuis cette réunion, le gouvernement a réagi en imposant des tarifs de rétorsion sur les importations d'acier et d'autres produits provenant des États-Unis. Nous comprenons les choix difficiles que le gouvernement a dû faire pour décider quels produits

seraient visés par ses contre-mesures, et nous acceptons que les tarifs de rétorsion canadiens de 25 % imposés sur l'acier américain ont durement frappé les produits que nos membres importent depuis toujours des États-Unis à cause de l'insuffisance des approvisionnements canadiens. Nos membres ont fait leur part et continuent d'agir dans le même sens, c'est le moins que l'on puisse dire, tandis que le Canada fait face à cette question épineuse.

5. Le Comité a aussi entendu des demandes répétées de la part de producteurs d'acier primaires, comme ArcelorMittal et l'Association canadienne des producteurs d'acier, qui réclament l'application de mesures globales de sauvegarde. La CCCS s'oppose à ces demandes pour les raisons détaillées dans le présent document.

6. En résumé, l'application d'une sauvegarde globale sur les importations d'acier de construction porterait un dur coup à l'économie canadienne. Les mesures de sauvegarde réduiront l'approvisionnement et feront grimper davantage les prix de l'acier de construction, ce qui mettra en péril des projets de construction résidentiels et commerciaux et des projets liés aux infrastructures publiques dans tout le pays. Des dizaines de milliers d'emplois bien payés disparaîtront, et les logements deviendront moins abordables.

7. La CCCS exhorte donc le Comité à recommander au gouvernement de n'assujettir l'acier de construction à aucune sauvegarde globale et de cibler judicieusement toute autre mesure qu'il prendra de manière à éviter de causer des torts inutiles à l'économie canadienne.

L'adoption d'une sauvegarde globale d'urgence constitue une mesure extraordinaire

8. En vertu de la politique commerciale et de la loi, une sauvegarde globale d'urgence est une mesure extraordinaire. Contrairement aux droits antidumping et compensateurs, qui ont pour objet de faire échec à des pratiques commerciales inéquitables, les sauvegardes visent à protéger des industries intérieures particulières contre l'importation de biens de prix *équitable*. Les sauvegardes ne peuvent être établies que s'il se produit un accroissement soudain des importations causant ou menaçant de causer des *torts graves* à des industries nationales. Dans le cas de l'acier de construction, il n'existe aucun élément crédible prouvant la présence de l'une ou de l'autre éventualité.

9. Par ailleurs, l'application de sauvegardes incite nos partenaires commerciaux à user de représailles. Aux termes des règles de l'OMC, si le Canada impose une sauvegarde, il doit dédommager les autres membres de l'organisation dont le commerce est touché, faute de quoi, ces membres sont autorisés à appliquer des mesures de rétorsion, par exemple en augmentant leurs propres tarifs visant des biens canadiens.

10. Il n'est donc pas surprenant que, depuis l'entrée en vigueur de l'Accord relatif à l'OMC, en 1995, le Canada n'ait sérieusement envisagé d'appliquer des mesures de sauvegarde qu'à deux occasions, mais qu'il ne les ait jamais imposées. Le Canada dispose déjà d'un régime efficace d'imposition de droits antidumping et compensateurs qui permet bel et bien de faire échec aux pratiques commerciales inéquitables, y compris dans le cas de l'acier. De nombreuses sources étrangères d'acier (Chine, Corée, Taïwan, Turquie, Inde, Oman, Thaïlande, EAU, Bélarus, Hong Kong, Japon, Portugal, Espagne, Brésil, Indonésie, Philippines, Vietnam, Bulgarie,

République tchèque, Roumanie, Italie, Danemark et Ukraine) sont déjà assujetties à des droits antidumping, ou compensateurs, ou aux deux, ce qui les exclut du marché canadien à toutes fins utiles. Les producteurs primaires canadiens d'acier sont de loin les plus ardents utilisateurs de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*.

Problèmes concernant l'approvisionnement en acier de construction au Canada

11. Il est indiscutable que les producteurs d'acier canadiens sont incapables de produire assez d'acier de construction pour répondre à la demande existante au Canada. Par exemple, les projets de construction exécutés au Canada nécessitent environ 1,2 million de tonnes métriques de barres pour béton armé chaque année, mais les producteurs du pays ne peuvent qu'en fournir 600 000 tonnes métriques à peu près.

12. L'écart entre la capacité nationale et la demande a toujours été comblé par des importations, dont environ la moitié est venue des États-Unis, et l'autre, d'aciéries étrangères. Toutefois, cette année, nos membres observent une baisse soudaine de l'approvisionnement en acier américain par suite de l'imposition des tarifs en vertu de l'article 232, ce qui a accru aux États-Unis la demande d'acier produit dans ce pays, à cause notamment de l'imposition de tarifs de rétorsion par le Canada. Comme la demande canadienne de barres pour béton armé continue de croître, stimulée en partie par les besoins des projets de construction de grands ensembles d'habitation, l'industrie doit se tourner vers les fournisseurs étrangers pour compenser la perte de son approvisionnement américain.

13. Au niveau régional, les problèmes d'approvisionnement sont particulièrement aigus, car la majorité des aciéries canadiennes est située au centre du Canada. La Colombie-Britannique et le Canada atlantique font face à des difficultés uniques en leur genre à cet égard en raison des frais de transport prohibitifs et d'autres problèmes de transport inhérents à leur population relativement petite et à la géographie du Canada. Bon nombre de nos membres dans ces deux régions ont un accès limité, voire inexistant, à l'acier de construction canadien. Nous avons mis en lumière plus en détail ci-dessous la situation qui existe en Colombie-Britannique.

14. En outre, l'industrie sidérurgique canadienne ne peut tout simplement pas fabriquer de nombreux produits dont nos membres ont besoin. Par exemple, les aciéries de notre pays ne produisent pas de barres résistantes à la corrosion pour béton armé, telles que les barres en acier inoxydable ou à revêtement anticorrosion. Ces intrants sont essentiels aux infrastructures publiques clés telles que les routes, les ponts, les barrages, les aéroports et les ports, et il faut donc se les procurer à l'extérieur du Canada.

15. De même, les barres de 10 mm pour béton armé sont rarement produites par les aciéries canadiennes, parce qu'elles sont coûteuses et que leur production est relativement peu rentable. Comme les producteurs canadiens fonctionnent à plein régime ou presque, nos membres ne peuvent pas obtenir ces barres au pays, car les aciéries choisissent plutôt de fabriquer des produits plus rentables. Comme ces barres de 10 mm constituent des composantes essentielles dans de nombreux ouvrages de construction, nos membres doivent les obtenir aux États-Unis ou dans d'autres pays.

16. Les barres pour béton armé résistantes à la corrosion et les barres de 10 mm provenant des États-Unis sont déjà assujetties aux tarifs de rétorsion de 25 %. Comme la production de ces éléments est négligeable ou nulle chez nous, des importations de pays tiers sont essentielles pour répondre aux besoins du Canada.

Étude économique sur les effets des mesures commerciales restrictives

17. La CCCS a commandé une étude économique détaillée sur les effets qu'aurait au Canada une mesure de sauvegarde qui viserait l'acier de construction.

18. L'étude a été accomplie par un économiste du commerce bien connu, soit M. Dan Ciuriak (Ciuriak Consulting Inc.). M. Ciuriak, qui était économiste en chef adjoint du ministère aujourd'hui appelé Affaires mondiales Canada, a utilisé dans son analyse un modèle informatique d'équilibre commercial partiel; c'est un outil qui est largement accepté pour modéliser les effets sur le commerce international et qui est également utilisé par Affaires mondiales Canada et par la Commission européenne. L'analyse de M. Ciuriak a abouti aux constatations suivantes :

- a) Une mesure de sauvegarde appliquée à l'acier de construction perturbera jusqu'à 62 000 emplois dans le seul secteur de la construction (soit plus que tous les emplois qui existent au Canada chez tous les producteurs d'acier primaires);
- b) La perturbation pourrait se prolonger et elle résulterait des retards dans l'approvisionnement ou des pénuries, du coût accru des projets et de l'incertitude accentuée sur le marché;
- c) Comme l'accès à l'acier de construction canadien n'est pas le même dans toutes les régions, les effets économiques négatifs d'une mesure de sauvegarde appliquée à ce produit seront ressentis le plus en Colombie-Britannique, mais toutes les régions du Canada en souffriront;
- d) Les producteurs d'acier primaires au Canada sont déjà pleinement protégés contre les dommages économiques par la hausse des prix due à l'imposition des tarifs américains. (article 232) et par les droits de 25 % imposés par le Canada le 1^{er} juillet. Une sauvegarde qui aurait pour objet de protéger ces producteurs contre les torts n'est donc pas justifiée; elle aggraverait tout simplement la situation économique globale des utilisateurs d'acier de construction en aval, tout en produisant des gains exceptionnels pour les producteurs primaires.

19. Il existe des preuves solides montrant que le secteur canadien de la construction fait déjà face à des augmentations sensibles des prix et à des pénuries d'acier de construction. Les conclusions de l'analyse Ciuriak confirment que l'application d'une mesure de sauvegarde sur l'acier de construction accentuera ces problèmes, ce qui perturbera les projets, causera des pertes d'emplois et infligera des torts généralisés à l'économie canadienne.

Une mesure de sauvegarde appliquée à l'acier de construction sera préjudiciable à la Colombie-Britannique d'une façon disproportionnée

20. Les frais de transport représentent un important pourcentage du coût des produits comme les barres pour béton armé, de sorte qu'il est difficile, voire impossible, pour les fabricants et d'autres utilisateurs de la Colombie-Britannique de se procurer ces produits de façon économique dans la région centrale du Canada. Par conséquent, la Colombie-Britannique compte sur l'importation de barres et d'autres produits d'acier de construction pour répondre à plus de 60 % de ses besoins annuels.

21. Les importations de la Colombie-Britannique proviennent depuis toujours des États-Unis et de sources étrangères, mais l'approvisionnement américain a diminué brusquement en 2018 à cause des tarifs imposés en vertu de l'article 232 et des tarifs de rétorsion canadiens. Parallèlement, les fournisseurs canadiens ont réduit la quantité de barres pour béton armé acheminées vers la Colombie-Britannique. Le seul producteur de ces barres dans l'Ouest canadien, soit AltaSteel à Edmonton, a comprimé d'au moins 20 %, cette année, son approvisionnement offert à de nombreux acheteurs de la Colombie-Britannique à cause de la demande albertaine grandissante et de la demande de produits à plus forte valeur ajoutée fabriqués avec les mêmes machines.

22. Les producteurs du Canada central constituent une source d'approvisionnement très limitée pour la Colombie-Britannique depuis de nombreuses années, en partie à cause des frais de transport. Même Gerdau, qui est le seul autre fournisseur installé à l'ouest de l'Ontario, soit à Selkirk (Manitoba), approvisionne peu le marché de la Colombie-Britannique depuis 2015, et elle l'a fait en grande partie depuis ses aciéries américaines.

23. Par suite de la vigueur de l'économie de la Colombie-Britannique, la demande de produits d'acier grandit dans toute la province. En 2017 et 2018, les prix de l'acier de construction ont déjà augmenté considérablement dans toute l'Amérique du Nord, en particulier en Colombie-Britannique, où ils ont crû d'environ 40 % en 2018, même avant que le Canada ait appliqué ses tarifs de rétorsion de 25 %.

24. Les hausses des prix ont déjà causé le report de projets d'infrastructure dans les secteurs commercial et industriel, dans celui de la construction de gratte-ciel résidentiels et dans celui des infrastructures publiques; dans tous ces cas, de grandes quantités d'acier de construction sont nécessaires. À Vancouver, un certain nombre de projets de construction d'habitations ont déjà été annulés ou se sont arrêtés à cause de l'augmentation des coûts de construction. L'application d'une mesure de sauvegarde qui ferait monter encore plus les prix de l'acier de construction et qui réduirait l'approvisionnement viendrait exacerber la situation. Cela devrait préoccuper particulièrement ceux et celles qui élaborent la politique publique, étant donné la grave pénurie de logements à prix abordable à Vancouver et ailleurs en Colombie-Britannique.

Conclusion

25. Il n'existe aucune justification économique ou stratégique crédible pour assujettir l'acier de construction à une mesure de sauvegarde globale. Pareille mesure est inutile pour protéger les

producteurs canadiens et elle causerait un tort considérable à l'industrie de la construction en compromettant d'importants projets d'infrastructure et de construction d'habitations ainsi que des milliers d'emplois.

26. La CCCS est résolue à aider les députés fédéraux à comprendre l'origine de l'acier de construction et l'énorme rôle qu'il joue dans l'économie canadienne. Ses représentants se feraient un plaisir de comparaître devant le Comité, pour expliquer la position de la Coalition plus en détail et pour répondre aux questions de ses membres.

Veillez agréer l'expression de nos meilleurs sentiments.

Personne-ressource :

Jesse Goldman, associé
Borden Lander Gervais LLP
jgoldman@blg.com