

L'Association canadienne des producteurs d'acier (ACPA)

Mémoire prébudgétaire 2017

Aperçu

L'Association canadienne des producteurs d'acier (ACPA) est le porte-parole de l'industrie sidérurgique du Canada dont l'activité se chiffre à 14 milliards de dollars. Nos sociétés membres produisent chaque année environ 13 millions de tonnes d'acier primaire ainsi que plus d'un million de tonnes d'acier et de tubes en acier dans des usines qui se trouvent dans cinq de nos provinces. Les producteurs d'acier canadiens créent un fondement de première importance pour l'industrie automobile, le secteur énergétique, les transports et la construction ainsi que des chaînes d'approvisionnement pour la fabrication générale. Les compagnies membres de l'ACPA répondent aux besoins des clients nord-américains en leur offrant des produits de haute qualité, concurrentiels, novateurs et respectueux de l'environnement.

Le fait le plus important concernant notre industrie, c'est que les exploitations sidérurgiques intérieures emploient directement quelque 22 000 Canadiens et soutiennent par surcroît 100 000 emplois indirects, le salaire moyen annuel des travailleurs dans le secteur de l'acier étant d'environ 75 000 \$. En tant que contributeurs majeurs aux économies locales, régionales et nationales du pays, nous, les membres de l'ACPA, croyons que la meilleure façon de soutenir notre classe moyenne est de permettre aux entreprises canadiennes qui emploient cette classe de continuer à le faire.

Malheureusement, les emplois dans le secteur canadien de l'acier sont gravement menacés par des importations qui sont transigées de manière déloyale, car ces importations sont lourdement subventionnées, font l'objet d'un dumping ou sont produites autrement dans des conditions qui ne reflètent pas les réalités du marché. Pour apporter les bénéfices aux Canadiens, le libre-échange doit être aussi l'échange loyal avec des règles du jeu équitables fixées dans un cadre moderne de mesures prévues par des lois et règlements qui sont efficaces et s'inspirent du bon sens.

Dans le budget de 2016, le gouvernement du Canada a affirmé son engagement à maintenir un système de recours commerciaux efficaces, et a annoncé qu'il prendrait « des mesures concrètes visant à garantir que les producteurs canadiens ont accès à des outils adéquats pour faire face au commerce déloyal » et en même temps allait « consulter les intervenants pour s'assurer que les mécanismes de recours commerciaux du Canada confèrent aux entreprises canadiennes la capacité de réagir à l'évolution de la conjoncture commerciale mondiale ».

Bien que nous soyons très heureux que les deux changements de procédure que nous avons demandés précédemment ont été adoptés en vertu de la *Loi d'exécution du budget de 2016*, nous demandons maintenant l'adoption à court terme de nos huit autres propositions. Ces propositions, telles que décrites en détail dans notre mémoire soumis dans le cadre de la consultation de ministère des Finances au printemps 2016, qui concernait les modifications à la *Loi sur les mesures spéciales d'importation LMSI*, reflètent la volonté de l'ACPA d'aller de l'avant rapidement avec la mise en œuvre de tous les éléments de notre initiative de modernisation des recours commerciaux (MRC).

La plus importante de nos modifications proposées est l'intégration à la *LMSI* des dispositions sur les situations particulières du marché (SPM). Bien que ces dispositions constituent un instrument bien établi dont disposent nos grands partenaires commerciaux, l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) doit disposer des outils législatifs dont elle a besoin pour intervenir dans des situations où les données sur les prix et les coûts dans un marché d'exportation sont déformées. Sinon, on va continuer de sous-estimer beaucoup le dumping déloyal de produits dans le marché canadien, causant un préjudice direct aux producteurs canadiens d'acier et leurs employés.

Notre recommandation est que la plupart sinon toutes de ces huit propositions qui restent soient édictées en vertu de la deuxième partie de la *Loi d'exécution du budget de 2016* dont on attend l'adoption à l'automne 2016, et que toute proposition qui n'aura pas été adoptée à ce moment-là soit édictée au plus tard dans le cadre du processus budgétaire de 2017. Il est crucial de comprendre que les enjeux sous-jacents auxquels ces mesures répondent auront des conséquences importantes et assujetties au temps pour des décisions en matière d'investissement et d'emploi dans les exploitations de fabrication et les exploitations connexes au Canada qui sont actuellement à risque.

Situation du marché canadien de l'acier

En août 2016, l'industrie sidérurgique du Canada se trouve toujours dans un état de crise. Deux de nos plus grandes sociétés membres sont toujours dans une situation de protection contre leurs créanciers, et plus de 1 600 employés sont actuellement mis à pied à travers le secteur. Une surcapacité massive, en provenance principalement de la Chine, continue à endommager le marché nord-américain de l'acier, et on n'entrevoit aucune solution de ce problème. Alors que nos partenaires commerciaux vont de l'avant avec leur propre modernisation des recours commerciaux, le Canada devient de plus en plus la cible principale pour la montée en flèche des produits d'acier qui sont transigés de manière déloyale et qui sont détournés d'autres pays qui ont mis en place des moyens de défense plus robustes.

Par ailleurs, des comportements bien enracinés de la Chine qui font fi du marché de manière flagrante, et ce, dans un nombre important de secteurs industriels, ont des conséquences nuisibles de plus en plus graves à l'échelle mondiale. Par leur maintien d'une surcapacité de production massive et par leur subvention à l'exportation, les entreprises chinoises qui appartiennent à l'État et/ou que ce dernier contrôle, ont perturbé les courants du commerce mondial provoquant une érosion des prix des produits fabriqués à travers le monde, et contraignant des réductions de production, et, à la limite, la faillite de plusieurs concurrents dans d'autres pays qui respectent les règles du marché.

Modernisation des recours commerciaux (MRC)

Nous vous rappelons que le système des recours commerciaux du Canada est un cadre de lois, de règlements, de politiques et de procédures dont l'administration relève de plusieurs ministères, organismes et tribunaux qui aident à supprimer les déformations commerciales aux marchés canadiens pour le bénéfice de tous les intervenants. Ces éléments travaillent ensemble pour repérer, juger, arrêter et corriger des pratiques commerciales déloyales affectant plusieurs classes distinctes de marchandises, y compris l'acier, qui peut porter un préjudice très grave aux fabricants intérieurs.

Ce système a été mis en place pour aider à protéger les producteurs et leurs travailleurs contre de graves préjudices quand des produits importés :

- font l'objet d'un dumping, c'est-à-dire sont importés au Canada à des prix nettement au-dessous du vrai prix de revient de la production;

- sont subventionnés, c'est-à-dire bénéficient de l'aide d'un gouvernement étranger pour des produits exportés au Canada;
- sont produits dans des conditions qui ne reflètent pas les réalités du marché, par exemple, l'utilisation par des entreprises d'État de ressources gouvernementales pour se procurer des avantages déloyaux.

En avril 2016, le ministère des Finances a lancé un processus de consultation officiel et a invité les commentateurs sur plusieurs autres aspects du système des recours commerciaux du Canada qui pourraient être améliorés. L'ACPA a soumis un mémoire détaillé dans le cadre de cette consultation, en y joignant notamment une série de propositions pour la modernisation des recours commerciaux (MRC). Ces propositions avaient été élaborées de concert avec les fonctionnaires de Finances Canada et l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) au cours des derniers deux ans et demi.

Au cours de cette consultation, nous avons reçu le soutien intégral de ces mesures grâce à des soumissions parallèles provenant d'une multitude d'associations d'affaires et industrielles de premier plan, autant au Canada qu'à l'étranger, ainsi que des syndicats, des chambres de commerce et de gouvernements municipaux et provinciaux. Ces partenaires ont compris l'Association de l'aluminium du Canada; l'Association des fabricants de pièces d'automobile du Canada, le Conseil canadien des affaires, la Chambre de commerce du Canada, l'Institut canadien de la construction en acier, le Congrès du travail du Canada, la Coalition des manufacturiers du Canada, le Syndicat des Métallos ainsi que nos homologues américains, mexicains et sud-américains de l'industrie sidérurgique.

Nous présentons ci-dessous un aperçu des modifications que nous proposons à la *Loi sur les mesures spéciales d'importation (LMSI)* :

Sommaire des modifications proposées

Thème A – Amélioration des valeurs normales

Proposition : Situations particulières du marché

Ce qu'il faut faire : Calculer des valeurs normales pour mettre en évidence les déformations du marché dans les pays exportateurs.

Impact positif : Cette disposition est absolument critique pour que la modernisation des recours commerciaux soit regardée comme un succès. Essentiellement, lors des enquêtes commerciales, cette disposition permet de baser les évaluations sur des comparaisons justes des marchés. En outre, cette disposition s'aligne directement sur des mesures semblables adoptées aux États-Unis et dans d'autres pays.

Proposition : Opérations entre parties affiliées

Ce qu'il faut faire : Éclaircir et codifier le pouvoir actuel de l'ASFC de valoriser des intrants majeurs entre affiliées selon des valeurs déterminées par le marché.

Impact positif : Les dossiers financiers utilisés par l'ASFC sont ceux qui existeraient dans des conditions normales de compétition.

Proposition : Montant raisonnable pour les bénéfiques

Ce qu'il faut faire : Exiger la mesure des bénéfiques pour le même produit dans un territoire de compétence où les bénéfiques sont tributaires du marché. Cette disposition permet le calcul du dumping et des valeurs normales afin d'établir ce que les bénéfiques devraient être dans un environnement de marché.

Impact positif : Une comparaison exacte menant à des résultats plus équitables pour l'industrie intérieure.

Thème B – Augmentation de la transparence et de la participation des intervenants

Proposition : La transparence dans les déterminations et les nouvelles déterminations

Ce qu'il faut faire : L'opportunité de participer aux processus pertinents au droit d'en appeler des décisions qui concernent certains aspects, par exemple, la question de savoir si un produit donné est visé par la portée d'une détermination.

Impact positif : Un processus plus transparent et plus démocratique qui permette à toutes les parties affectées par des décisions d'offrir leurs commentaires.

Thème C – Élimination du contournement

Proposition : Application des mesures pour contrer le contournement

Ce qu'il faut faire : Édicter des dispositions spécifiques et importantes pour créer des mesures efficaces pour lutter contre le contournement.

Impact positif : Un moyen de dissuasion important et une punition pour ceux qui cherchent à éviter des droits de douane. Alignement sur nos partenaires commerciaux, et surtout sur les États-Unis qui ont adopté une démarche très robuste.

Thème D – Renforcement des résultats des causes commerciales et la réduction des coûts

Proposition : Modifier la norme juridique pour les enquêtes préliminaires sur les préjudices

Ce qu'il faut faire : Définir un test approprié concernant « l'indication raisonnable » de préjudice.

Impact positif : Une plus grande certitude pour l'industrie et un plus grand nombre de causes commerciales légitimes qui seront poursuivies à des coûts moins élevés.

Proposition : Exiger que le caractère exécutoire soit un critère pour accorder des exclusions

Ce qu'il faut faire : On devrait apporter des modifications à la *LMSI* pour exiger qu'avant d'accorder une exclusion, le caractère exécutoire de la disposition soit aussi pris en compte.

Impact positif : Moins de préjudice pour l'industrie intérieure provenant de marchandises transigées de manière déloyale qui sont transformées après leur importation ou sont utilisées pour contourner la portée originale de la décision.

Proposition : Norme pour entamer des examens d'expiration

Ce qu'il faut faire : On ne devrait entamer d'examen que si des preuves valables existent que l'examen est justifié.

Impact positif : Réduction des frais juridiques pour le gouvernement et pour l'industrie.

Sommaire

Des produits faisant l'objet de dumping et de subventionnement qui entrent sur le marché nord-américain exercent des pressions toujours plus élevées. Par conséquent, les fabricants canadiens comptent sur le système des recours commerciaux du Canada pour créer et maintenir des règles du jeu équitables. Nous croyons que l'urgence de la conjoncture et son incidence sur le secteur intérieur de fabrication nécessite la mise en œuvre immédiate des modifications de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation (LMSI)* que nous avons présentées ci-dessus. Ces propositions sont bien définies, pratiques, abordables et s'accordent avec les obligations du Canada envers l'OMC et les pratiques exemplaires de nos partenaires commerciaux.

Par ailleurs, nous voulons préciser très clairement que nous sommes entièrement en faveur de la recherche par le Canada d'opportunités actuelles et futures de conclure des accords commerciaux et du développer de nouveaux marchés d'exportation pour nos entreprises membres et leurs clients. La création d'un cadre législatif et réglementaire robuste, aligné sur nos partenaires commerciaux principaux, aidera à protéger nos secteurs industriels intérieurs contre des pratiques commerciales déloyales tout en permettant l'adoption d'une position de négociation canadienne plus confiante pour les gouvernements et les industries, et facilitera des échanges accrus de marchandises transigées de manière loyale dès que ces ententes seront en place.

Nous le réitérons, l'ACPA se préoccupe beaucoup de la compétitivité future des producteurs d'acier et d'autres entreprises manufacturières exposés au commerce à travers le Canada, et de la prospérité permanente de leurs travailleurs éventuels. Ces Canadiens de classe moyenne méritent une belle occasion de gagner leur vie convenablement, et le gouvernement fédéral joue un rôle principal en assurant que leur revenu reste intact en agissant pour préserver le commerce loyal dans les marchés du Canada. Si on manque de s'attaquer à cette question correctement, on menacera inutilement les emplois canadiens et l'économie canadienne dans son ensemble.

Face à ces réalités, nous conseillons vivement au gouvernement du Canada de prendre des mesures immédiates pour mettre en œuvre le reste des propositions de l'ACPA concernant les remèdes commerciaux. Ces solutions permettront d'établir un fondement solide pour les entreprises canadiennes, et permettra également aux employés canadiens de prospérer sur le marché intérieur et sur le marché mondial.

Recommandation de l'ACPA :

En réagissant à l'engagement du budget de 2016 de maintenir un système efficient de recours commerciaux, nous demandons que la plupart sinon toutes les huit modifications proposées, telles que décrites dans la soumission récente de l'ACPA dans le cadre de la consultation sur les modifications à apporter à la *Loi sur les mesures spéciales d'importation (LMSI)*, soient édictées par la deuxième partie de la *Loi d'exécution du budget de 2016*, que l'on attend à l'automne de 2016. Toute disposition qui reste devrait être mise en œuvre au plus tard dans le processus budgétaire de 2017.