

Ottawa, le jeudi 26 octobre 1995

Renvoi n° : RE-95-002

EU ÉGARD À un renvoi fait, aux termes de l'alinéa 34(1)b) de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*, par Bertolli Canada Inc., la Délégation de la Commission des Communautés européennes (Ottawa), Delverde S.r.l. et l'UNIFI (Unione Industriali Pastai Italiani) au Tribunal canadien du commerce extérieur;

ET EU ÉGARD À un avis donné par le Tribunal canadien du commerce extérieur aux termes de l'article 37 de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*;

AU SUJET DU dumping au Canada et du subventionnement des pâtes alimentaires séchées, non farcies ni autrement préparées et ne contenant pas d'œufs, en paquets de 2,3 kg ou moins, originaires ou exportées d'Italie.

A V I S

Le Tribunal canadien du commerce extérieur conclut par la présente que les éléments de preuve déposés auprès du sous-ministre du Revenu national indiquent, de façon raisonnable, que le dumping et le subventionnement des pâtes alimentaires séchées, non farcies ni autrement préparées et ne contenant pas d'œufs, en paquets de 2,3 kg ou moins, originaires ou exportées d'Italie, ont causé un dommage ou menacent de causer un dommage.

Lise Bergeron
Lise Bergeron
Membre président

Raynald Guay
Raynald Guay
Membre

Anita Szlajak
Anita Szlajak
Membre

Michel P. Granger
Michel P. Granger
Secrétaire

Renvoi n° : RE-95-002

Date de l'avis : Le 26 octobre 1995

Membres du Tribunal : Lise Bergeron, membre président
Raynald Guay, membre
Anita Szlajak, membre

Directeur de la recherche : Selik Shainfarber
Agent principal de la recherche : Tom A. Geoghegan
Agent de la recherche : Paule Couët

Avocats pour le Tribunal : Hugh J. Cheetham
Shelley Rowe



Ottawa, le jeudi 26 octobre 1995

Renvoi n° : RE-95-002

AVIS donné aux termes de l'article 37 de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* au sujet du :

**DUMPING AU CANADA ET DU SUBVENTIONNEMENT DES PÂTES ALIMENTAIRES
SÉCHÉES, NON FARCIES NI AUTREMENT PRÉPARÉES ET NE CONTENANT PAS
D'ŒUFS, EN PAQUETS DE 2,3 kg OU MOINS, ORIGINAIRES OU EXPORTÉES D'ITALIE**

TRIBUNAL : LISE BERGERON, membre président
RAYNALD GUAY, membre
ANITA SZLAZAK, membre

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le 30 août 1995, le sous-ministre du Revenu national (le Sous-ministre), saisi d'un dossier complet soumis par l'Association canadienne des fabricants de pâtes alimentaires (l'ACFPA), a ouvert une enquête sur les présumés dumping au Canada et subventionnement dommageables des pâtes alimentaires séchées, non farcies ni autrement préparées et ne contenant pas d'œufs, en paquets de 2,3 kg ou moins, originaires ou exportées d'Italie. Le Sous-ministre était d'avis que les éléments de preuve indiquaient, de façon raisonnable, que les marchandises prétendument sous-évaluées et subventionnées avaient causé un dommage et menaçaient de causer un dommage à la production de marchandises similaires au Canada¹.

Le 26 septembre 1995, l'avocat de Bertolli Canada Inc., de la Délégation de la Commission des Communautés européennes (Ottawa), de Delverde S.r.l. et de l'UNIFI (Unione Industriali Pastai Italiani), a saisi le Tribunal canadien du commerce extérieur (le Tribunal), aux termes de l'alinéa 34(1)b) de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*² (la LMSI), de la question de savoir si [traduction] «les éléments de preuve indiquent, de façon raisonnable, que le dumping ou le subventionnement des pâtes alimentaires a causé un dommage ou un retard ou menace de causer un dommage³».

Aux termes de l'alinéa 37b) de la LMSI, le Tribunal doit donner son avis sur la question sans audience, en se fondant sur les renseignements dont disposait le Sous-ministre pour en arriver à une décision ou conclusion, et dès qu'il en a est saisi, mais au plus tard dans les 30 jours suivant la date où il en est saisi.

Les marchandises en question sont définies comme des pâtes alimentaires séchées, non farcies ni autrement préparées et ne contenant pas d'œufs, en paquets de 2,3 kg ou moins, originaires ou exportées d'Italie.

1. Ministère du Revenu national, *Énoncé des motifs*, le 30 août 1995 à la p. 2.
2. L.R.C. (1985), ch. S-15, modifiée par L.C. 1994, ch. 47, art. 164.
3. Lettre de renvoi en date du 25 septembre 1995 adressée par le cabinet d'avocats Gottlieb & Pearson au Tribunal.

Les pâtes alimentaires séchées sont souvent appelées macaroni ou vermicelle, selon leur forme. Dans le cas des pâtes longues (désignées pâtes filiformes), on parlera généralement de vermicelle, ce qui comprend les spaghettis, les capellis, les linguinis, les vermicelles proprement dits, les cheveux d'ange et les fettucinis. Les pâtes courtes sont normalement appelées macaroni et comprennent les coudes, les plumes, les rigatonis, les rotinis, les fusillis et les zitis. On trouve aussi des pâtes qui ont des «formes particulières», notamment les boucles, les coquillettes, les cannellonis, la lasagne et les roues.

Les pâtes alimentaires séchées canadiennes sont présentées pour la vente au détail dans des emballages de différentes tailles, dans du cellophane ou des boîtes en carton, les paquets de 500 g et de 900 g étant les plus populaires. Les pâtes alimentaires importées sont le plus souvent vendues en paquets de 450 g et 500 g, bien que l'on trouve aussi des paquets de 900 g. En outre, les pâtes alimentaires fabriquées au Canada ainsi que celles importées sont vendues en paquets de 2,3 kg (5 lb), mais ces emballages ne représentent qu'une petite part du marché.

Selon l'*Énoncé des motifs* du Sous-ministre, l'enquête porte sur les produits de pâtes alimentaires préparés à partir de blé dur en paquets de 2,3 kg ou moins et vendus sur le marché de détail. Les produits de pâtes alimentaires fabriqués à partir d'autres types de grains, ainsi que les pâtes alimentaires vendues en vrac, c'est-à-dire en paquets de plus de 2,3 kg, ne sont pas visés par l'enquête du Sous-ministre. En outre, la partie plaignante a indiqué que la plainte ne vise que les pâtes alimentaires préparées à partir de blé dur. Les éléments de preuve montrent également que les pâtes alimentaires exportées d'Italie au Canada sont exclusivement préparées à partir de blé.

Les pâtes alimentaires préparées à partir de blé dur sont normalement faites de semoule et d'eau mélangées sous presse. La semoule est une farine spéciale faite de blé dur — un blé très dur de couleur ambre. De grosses boules de pâte sont formées puis malaxées afin de constituer une masse malléable, homogène et de taille uniforme. La pâte est poussée à travers différentes filières de façon à former des pâtes longues, des pâtes courtes ou des pâtes de formes particulières. D'autres ingrédients peuvent être ajoutés à des fins esthétiques et nutritives, notamment des épinards, des tomates ou des vitamines. Ces ingrédients sont intégrés à la dernière étape du pétrissage, juste avant l'extrusion.

Les renseignements déposés auprès du Sous-ministre et mis à la disposition du Tribunal par le ministère du Revenu national (Revenu Canada) comprennent le dossier complet de la plainte déposée par l'ACFPA, qui fournit des renseignements sur les importations et les prix italiens, ainsi que sur le prétendu dommage causé à la branche de production nationale. Ces renseignements renferment également des exposés soumis par la Délégation de la Commission des Communautés européennes (Ottawa), et au nom de celle-ci, dans lesquels on s'oppose à la plainte, ainsi qu'une analyse de la plainte rédigée par les fonctionnaires de Revenu Canada.

Selon les éléments de preuve, l'ACFPA regroupe quatre fabricants nationaux de pâtes alimentaires, à savoir Borden-Catelli Canada, Les Aliments Primo Limitée, Italpasta Ltd. et Grisspasta Products Ltd., dont la production, prise dans son ensemble, représente 100 p. 100 des pâtes alimentaires préparées à partir de blé dur fabriquées au Canada.

Le Tribunal fait remarquer qu'en se fondant sur les valeurs normales et les prix à l'exportation utilisés par le Sous-ministre, la marge moyenne pondérée de dumping, exprimée en pourcentage de la valeur normale, était estimée à 37 p. 100 entre le 1^{er} juillet 1994 et le 30 juin 1995. En ce qui concerne le montant de la subvention, les renseignements versés au dossier indiquent qu'en vertu du programme de subventions à l'exportation désigné «système de restitutions à l'exportation», des restitutions à l'exportation sont versées

aux fabricants européens pour soutenir leurs exportations de céréales et de produits céréaliers, notamment les pâtes alimentaires, sur les marchés mondiaux. Les taux de restitution en vigueur sont publiés par l'Union européenne. En 1992 et au début de 1993, les taux de restitution à l'exportation étaient en moyenne de 30 ¢/kg de pâtes alimentaires et ont atteint un sommet de 35 ¢/kg en juin 1993. Cependant, les taux ont chuté à zéro entre novembre 1993 et mars 1995, sauf en août et septembre 1994, mois au cours desquels une faible restitution à l'exportation était possible. Les taux publiés indiquent que la subvention à l'exportation a repris le 1^{er} avril 1995, mais que les taux ont, une fois de plus, chuté à zéro en juillet 1995.

Le Tribunal fait remarquer, en outre, qu'en vertu d'un mécanisme connu sous le nom de «préfixation des taux», les exportateurs qui remplissent certaines conditions peuvent bénéficier pendant six mois du même taux de restitution pour leurs envois. Grâce à ce mécanisme, les exportateurs pourraient recevoir, pour leurs envois, des restitutions à l'exportation à des taux préfixés, même si, au moment de l'envoi, les taux en vigueur peuvent avoir diminué ou être fixés à zéro. Revenu Canada a indiqué qu'il examinerait plus à fond, dans son enquête, dans quelle mesure les exportateurs ont eu recours à la préfixation des taux dans la présente cause pour bénéficier des restitutions à l'exportation.

Les renseignements déposés auprès du Sous-ministre indiquent que les importations de pâtes alimentaires d'Italie ont augmenté de 124 p. 100, passant de 7,9 millions de kilogrammes en 1992 à 17,6 millions de kilogrammes en 1994. Au cours de la même période, les importations totales des États-Unis, seule autre source importante d'importations au Canada de pâtes alimentaires préparées à partir de blé, se sont accrues de 43 p. 100, leur volume passant de 14,5 millions de kilogrammes à 20,7 millions de kilogrammes. Environ la moitié de l'augmentation de 6,2 millions de kilogrammes du total des importations des États-Unis entre 1992 et 1994 est attribuable à une croissance des importations de pâtes alimentaires en provenance des États-Unis par la branche de production nationale elle-même, ses propres importations des États-Unis étant passées de 3,5 à 6,5 millions de kilogrammes.

Selon les éléments de preuve, l'ensemble du marché canadien a connu, entre 1992 et 1994, une expansion de 12,8 millions de kilogrammes, soit une hausse de 11,6 p. 100. Malgré cette poussée, la production canadienne a chuté de 3 millions de kilogrammes au cours de cette période et sa part du marché a diminué, passant de 79,4 à 68,7 p. 100. Cependant, si l'on inclut la part du marché des pâtes alimentaires des États-Unis importées par la branche de production nationale, part qui est passée de 3,2 à 5,3 p. 100 entre 1992 et 1994, la diminution de la part totale du marché détenue par la branche de production nationale était un peu moins élevée, puisque la part du marché est passée de 82,7 à 74,0 p. 100. La baisse de la part du marché de la branche de production nationale correspond à la hausse de celle des importations italiennes qui a doublé, passant de 7,1 p. 100 en 1992 à 14,3 p. 100 en 1994. En outre, au cours de la même période, la part du marché des importations des États-Unis, autres que les importations de pâtes alimentaires des États-Unis par la branche de production nationale, est passée de 9,9 à 11,5 p. 100.

Il est indiqué dans la plainte que l'augmentation subite des importations italiennes à des prix sous-évalués et subventionnés a empêché la branche de production nationale de profiter de la croissance survenue sur ce marché. De plus, la branche de production fait valoir que le faible prix des importations italiennes l'a empêchée d'augmenter ses prix pour faire face à la hausse des coûts au cours des dernières années, en particulier le coût du blé dur. Cet état des choses a comprimé les marges d'exploitation de la branche de production et a sérieusement nui à ses résultats financiers.

À l'appui de ses allégations selon lesquelles le dommage qu'elle subissait était causé par le dumping et le subventionnement des importations italiennes, la branche de production nationale a déposé auprès du Sous-ministre des exemples d'érosion et de compression des prix, de pertes de ventes, de diminution de

listes d'emplacements et de perte d'espace d'étalage dans les grands détaillants en alimentation. Ces documents comprennent une enquête effectuée par les Services de recherche et marketing de Nielsen sur les volumes de ventes et les valeurs des pâtes alimentaires séchées dans les supermarchés et les magasins à succursales, enquête qui précise les tendances du marché des pâtes alimentaires fabriquées au Canada et importées pour des périodes définies. Selon la branche de production, ces tendances indiquent que les pâtes alimentaires séchées d'Italie occupent une place de plus en plus importante, aux dépens de la branche de production nationale, dans les grands supermarchés et les magasins à succursales, où s'effectuent environ 93 p. 100 des ventes au détail au Canada.

La branche de production nationale soutient qu'aujourd'hui les pâtes alimentaires italiennes ne pénètrent pas le marché de la même façon qu'en 1987. À l'époque, la branche de production nationale avait intenté des mesures commerciales semblables contre la Communauté économique européenne⁴. Cependant, le Tribunal canadien des importations n'a conclu à aucun préjudice ou dommage, en partie parce que les importations italiennes ne concurrençaient pas les produits nationaux dans les principaux supermarchés et magasins à succursales. Ces importations étaient plutôt destinées, en grande partie, à des magasins et des détaillants en alimentation indépendants situés, pour la plupart, dans les quartiers ethniques des villes comme Montréal (Québec) et Toronto (Ontario). Or, il n'en va plus de même aujourd'hui, comme l'indique l'enquête effectuée par les Services de recherche et marketing de Nielsen.

La plainte aborde également la question des importations des États-Unis. Selon les renseignements fournis par la branche de production nationale, ces importations entrent au Canada à des prix sensiblement plus élevés que ceux des pâtes alimentaires fabriquées en Italie. Par ailleurs, les pâtes alimentaires importées des États-Unis par les producteurs nationaux le sont pour compléter la production nationale et y suppléer, et ces pâtes sont vendues sous des noms commerciaux canadiens. C'est pour cette raison que, selon la branche de production, les importations des États-Unis ne causent aucun dommage.

En ce qui a trait à la question de menace de dommage causé par les marchandises en question, les éléments de preuve révèlent l'existence en Italie d'une surcapacité de production qui pourrait servir à accroître le volume de ses exportations. Les éléments de preuve font aussi état d'une enquête menée par les États-Unis, contre l'Italie, sur le dumping et le subventionnement. Si cette démarche des États-Unis devait limiter l'accès des producteurs italiens au marché des États-Unis, elle pourrait, selon le Sous-ministre, causer un détournement des courants commerciaux et accroître les exportations de pâtes alimentaires italiennes au Canada.

Comme il a déjà été souligné, le dossier dans la présente cause comprend des exposés de la Délégation de la Commission des Communautés européennes (Ottawa) qui attaquent un grand nombre de données statistiques appuyant la plainte et mettent en doute bon nombre des autres éléments de preuve. On y soutient, par exemple, que les chiffres sur les importations et les parts du marché d'Italie ont été gonflés dans la plainte, tandis que les chiffres sur les importations et les parts du marché des États-Unis ont été sous-évalués. D'autres chiffres sont présentés à l'appui de l'allégation selon laquelle, si la branche de production nationale subit un dommage sous forme de stagnation des ventes et de baisse de la part du marché, ce sont les importations des États-Unis et non pas d'Italie qui en sont la cause.

4. *Pâtes alimentaires sèches originaires ou exportées de la Communauté économique européenne*, Tribunal canadien des importations, enquête n° CIT-5-86, *Conclusions*, le 28 janvier 1987, *Exposé des motifs*, le 12 février 1987. Cette enquête visait le subventionnement des pâtes alimentaires séchées en provenance de la Communauté économique européenne et portait principalement sur les importations en provenance d'Italie.

Ces exposés rejettent également l'allégation des producteurs nationaux selon laquelle il y a eu une forte évolution du marché depuis 1987 en ce qui concerne les importations d'Italie. Ils soutiennent que les importations de ce pays sont encore largement concentrées dans les magasins d'alimentation indépendants qui desservent les marchés ethniques. Des enquêtes effectuées par les Services de recherche et marketing de Nielsen ont également été présentées au Sous-ministre à l'appui de cette affirmation. De plus, on souligne dans ces exposés que les subventions à l'exportation ont été pratiquement inexistantes pour la plus grande partie des deux dernières années et que, par conséquent, elles ne peuvent être la cause du dommage subi par les producteurs nationaux.

Le Tribunal constate que l'avis qu'il est tenu de donner aux termes de l'article 37 de la LMSI doit être fondé uniquement et exclusivement sur les renseignements déposés auprès du Sous-ministre. À cette étape du processus, le Tribunal ne peut recueillir d'autres données ou vérifier aucun des éléments de preuve. Or, c'est uniquement de cette manière qu'il sera en mesure de trancher les allégations contradictoires faisant partie des renseignements à la disposition du Sous-ministre. Cela dit, le Tribunal estime néanmoins que, à cette étape, il y a suffisamment de renseignements au dossier pour établir, de façon raisonnable, un lien de cause à effet entre les importations prétendument sous-évaluées et subventionnées et le dommage apparent subi par les producteurs nationaux.

Le Tribunal fait remarquer que le prétendu dumping semble avoir été un facteur plus important que le prétendu subventionnement au regard du dommage apparent causé à la branche de production nationale au cours des deux dernières années environ. Le Tribunal devra examiner soigneusement la mesure dans laquelle le dumping et le subventionnement ont causé un dommage à la branche de production, si le Sous-ministre rend une décision provisoire de dumping et de subventionnement.

Compte tenu de ce qui précède et des renseignements à sa disposition, le Tribunal conclut, aux termes de l'article 37 de la LMSI, que les éléments de preuve indiquent, de façon raisonnable, que le dumping et le subventionnement des pâtes alimentaires séchées, non farcies ni autrement préparées et ne contenant pas d'œufs, en paquets de 2,3 kg ou moins, originaires ou exportées d'Italie, ont causé un dommage ou menacent de causer un dommage.

Lise Bergeron
Lise Bergeron
Membre président

Raynald Guay
Raynald Guay
Membre

Anita Szlajak
Anita Szlajak
Membre